

Bulletin d'information trimestriel

N° 24 – juillet 2020

Sommaire

*Quel statut pour
Juan Carlos ?*

- 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, Miguel
Fernández Andujar,
Pauline Guelle, Olivier
Lecucq, Dimitri Löhrer

Mise en page :

Claude Fournier

Mot du directeur

Chers lecteurs,

Il était difficile de ne pas souligner une nouvelle fois les mesures prises pour faire face aux conséquences de la terrible pandémie de la Covid-19 qui nous a frappés. Notamment pour juguler autant que faire se peut la crise économique et sociale qui en découle comme il en va en Espagne avec les mesures pour lutter contre l'extrême pauvreté. Mais les réactions ne sont pas forcément les mêmes comme le révèlent les dispositifs mis en place en Argentine et en Uruguay.

Une autre actualité sera également abordée. Avec d'abord une fine analyse de l'affaire des GAL en Espagne, groupe armé antiterroriste visant les membres de l'ETA durant les années 80, et dont la publication de documents de la CIA révèle les actions illégales tout en mettant en cause le président du Gouvernement de l'époque, Felipe González. Avec ensuite l'arrêt du Tribunal suprême espagnol concernant l'interdiction de hisser des drapeaux non officiels sur les édifices publics, qui interroge par la généralité de la jurisprudence ainsi établie, ou encore le report de la décision du Tribunal constitutionnel sur la fameuse loi dite *Mordaza* (loi « Bâillon ») qui met une nouvelle fois en lumière les dissensions au sein d'une juridiction par trop politisée.

Mais c'est par un bel édito consacré à l'inviolabilité du monarque espagnol que s'ouvrira ce nouveau numéro de la Lettre ibérique, tant il est vrai que les révélations et enquêtes concernant les activités illégales de Juan Carlos, roi émérite depuis son abdication en faveur de son fils Felipe VI, n'en finissent plus de mettre sous les feux des projecteurs la question de l'irresponsabilité attachée au statut de chef de l'Etat et consacrée par la Constitution.

Bonne lecture ... et très bel été à toutes et tous ! ♦ O. L.

Edito

LE ROI (ÉMÉRITE) S'AMUSE

ou l'irresponsabilité de Juan Carlos face au "Corinna-virus"

Faut-il sauver Juan Carlos et, avec lui, la monarchie espagnole ? C'est la question, brutale, que posent aujourd'hui les scandales qui ne cessent de se succéder autour de la personne de l'ancien roi d'Espagne – qui porte désormais le titre de roi émérite –, au fur et à mesure que les procureurs, suisses et espagnols, approfondissent leurs enquêtes autour des activités financières et fiscales de l'ancien souverain. Après les safaris et autres parties de chasse malheureuses, ce sont les infidélités de Juan Carlos I qui relancent les investigations des juges puisque la dernière maîtresse en titre de l'ex-monarque – Corinna zu Sayn-

Wittgenstein, elle-même de nationalité suisse - vient de livrer un témoignage accablant, faisant resurgir la controverse récurrente et, semble-t-il, insoluble autour du statut de roi émérite. Plus précisément, ce sont de supposées commissions, d'un montant de 100 millions de dollars, qui auraient été versées à Juan Carlos par le roi d'Arabie saoudite, dans le cadre de la mise en place d'un train à grande vitesse entre Médine et la Mecque, et dont l'ancien souverain espagnol aurait fait don à hauteur de 65 millions de dollars à sa maîtresse, qui ont réactivé le débat. Au point que c'est maintenant non seulement la question de la protection dont doit bénéficier l'ancien monarque qui est évoquée mais aussi, plus largement encore, celle d'une modification de son statut, c'est-à-dire principalement de son irresponsabilité pénale dont la portée est jugée bien trop généreuse.

Déjà à cinq reprises, le Parlement espagnol a tenté de créer, sans succès, des commissions d'enquête pour faire la lumière sur de possibles conduites irrégulières de Juan Carlos I, intervenues après son abdication, en juin 2014, en faveur de son fils Felipe VI. Ainsi s'est-on rapidement interrogé sur l'article 56 de la Constitution espagnole. C'est, plus particulièrement, l'alinéa 3 de cet article dont la portée se trouve aujourd'hui discutée, lui qui, en disposant que « La personne du roi est inviolable et n'est pas soumise à responsabilité », consacre une inviolabilité – et une irresponsabilité pénale - susceptible de protéger le roi après qu'il a cessé d'être le chef de l'État. Tant qu'il est en exercice, le roi n'est responsable ni politiquement, ni devant les tribunaux, pour les actions qu'il accomplit en tant que chef de l'État, puisque, conformément à cet alinéa 3, chacune d'elles doit être validée par le gouvernement qui, par la voie du contreseing, en assume alors la responsabilité. De sorte qu'une irresponsabilité limitée à l'exercice de sa charge apparaîtrait dépourvue de sens.

La difficulté n'a pas été résolue par la loi organique 3/2014, qui rendait l'abdication de Juan Carlos I effective, pas davantage que par la loi organique 4/2014 modifiant la loi organique relative au pouvoir judiciaire afin de créer un privilège de juridiction pour que l'ancien monarque ne puisse être jugé que par le Tribunal suprême. Et c'est finalement l'obstination de Juan Carlos à être au cœur d'innombrables affaires qui n'a cessé et ne cesse encore de fournir des occasions, tant au pouvoir législatif qu'au pouvoir judiciaire, de se ressaisir de cette question pour tenter d'y apporter une réponse. Réponse qui, comme le principal protagoniste de tous ces faits divers, peine à fédérer toutes les opinions, en particulier car, on n'en sera pas surpris, l'article 56.3 de la Constitution se prête à différentes interprétations.

C'est en 2017 que la première tentative d'enquête sur le roi a vu le jour, lorsque *En Comú Podem*, parti politique catalan appartenant à la même confédération que *Unidas Podemos* – membre actuel de la coalition gouvernementale -, a demandé l'audition par le Congrès des députés du directeur du renseignement espagnol afin d'obtenir des explications à propos de la divulgation d'enregistrements dans lesquels Corinna zu Sayn-Wittgenstein mentionne l'existence, en Suisse, de comptes occultes appartenant à Juan Carlos. Malgré le rejet de cette demande, le groupe *Unidas Podemos - En Comú Podem* a, par trois fois durant l'année 2018 (en juillet, octobre et novembre), tenté d'obtenir la nomination d'une commission d'enquête parlementaire. A chaque fois il s'est heurté à l'opposition du Parti socialiste, mais aussi du Parti populaire et de *Ciudadanos* (centre droit). A chaque fois, ces trois partis se sont appuyés sur les rapports des *letrados* (conseillers juridiques) du Parlement espagnol,

Le dernier scandale touchant le roi émérite Juan Carlos I résulte d'une mise en cause par son ancienne maîtresse, Corinna zu Sayn-Wittgenstein.

Corinna zu Sayn-Wittgenstein attribue à un « cadeau » de Juan Carlos le versement sur son compte en Suisse de la somme de 65 millions de dollars.

documents qui ne sont ni publics ni contraignants et qui, en d'autres circonstances et pour d'autres personnages publics, ont été parfaitement ignorés. Pourtant, certaines de ces tentatives infructueuses ont parfois été relatives à des affaires postérieures à l'abdication de Juan Carlos. Du côté des tribunaux, difficile de dire quelle serait la position sur la question de l'inviolabilité royale dès lors que la plainte déposée devant le Tribunal Suprême en 2018 par *Izquierda Unida*, également membre de la coalition *Unidas Podemos*, a été écartée au motif qu'une enquête avait déjà été diligentée, aboutissant à un classement sans suite par l'*Audiencia Nacional*. Les actes en cause, selon le parquet général lui-même, s'étaient néanmoins produits avant l'abdication de Juan Carlos et, donc, son changement de statut. La question a donc été reposée à propos cette fois des actes postérieurs à son abdication, sans succès encore, tout en continuant à diviser les principaux partis politiques espagnols, le Parti populaire de Pablo Casado et le parti d'extrême droite *Vox* de Santiago Abascal dénonçant les « manœuvres électoralistes » du chef du gouvernement Pedro Sánchez qui, quant à lui, plaide pour une (simple) réforme de l'irresponsabilité pénale du roi, quand certains dans les rangs de son partenaire *Unidas Podemos* pourraient aller jusqu'à exiger l'abdication de Felipe VI.

Le Tribunal constitutionnel espagnol est lui aussi intervenu, grâce au parlement catalan, puisqu'il a eu à connaître de la contestation de deux de ses résolutions qui, directement ou indirectement, envisageaient l'inviolabilité royale : d'une part, la résolution 92/XII du 11 octobre de 2018 et, d'autre part, la résolution 298/XII du 7 mars 2019 portant création d'une commission d'enquête parlementaire sur la famille royale. La résolution 92/XII, approuvée un an après le référendum sur l'« indépendance de la Catalogne » d'octobre 2017, était relative, notamment, à la réprobation du roi, décrit comme l'obstacle essentiel à la reconstruction de la coexistence en Catalogne : « le parlement de Catalogne, défendant les institutions catalanes et les libertés fondamentales rejette et condamne la position du roi Felipe VI, son intervention dans le conflit catalan et sa justification des violences exercées par les forces de police le 1^{er} octobre 2017 ». Pour sa part, la seconde résolution mettait en place une commission d'enquête parlementaire qui avait pour objet « les activités irrégulières ou criminelles de personnes liées à la famille royale espagnole, y compris celles destinées à forcer le transfert du siège statutaire des banques, des grandes entreprises et des multinationales hors du territoire de la Catalogne ». Le gouvernement de l'époque, présidé par Mariano Rajoy, avait, on s'en doute, immédiatement saisi le Tribunal constitutionnel afin qu'il reconnaisse l'inconstitutionnalité de ces résolutions.

De la lecture des arrêts 98/2019 et 111/2019 rendus dans ces affaires, il ressort que le Tribunal interprète l'article 56.3 de la Constitution à la lumière de son article 1.3 qui dispose, quant à lui, que la forme politique de l'État espagnol est la monarchie parlementaire. De ce point de vue, le roi occupe une position matériellement discrète mais formellement prépondérante. La force du choix du constituant en faveur de l'établissement d'une monarchie parlementaire - élément fondateur au sein du pacte pour la démocratie en 1978 - trouve ainsi son expression dans l'inviolabilité qui produit elle-même son corollaire dans l'irresponsabilité. Pour reprendre les mots du juge constitutionnel espagnol, l'inviolabilité est « l'expression d'une déclaration de nature juridico-politique du constituant, qui vise à souligner la haute dignité qui revient au monarque en tant que chef de l'État, à laquelle il convient d'adjoindre un statut particulier » pour le titulaire de la Couronne. Ce statut spécifique n'est rien d'autre qu'une « protection juridique, liée à la personne et non aux

Juan Carlos I aurait reçu environ 100 millions de dollars de commissions, versés par le roi d'Arabie Saoudite dans le cadre de l'installation d'un projet de train à grande vitesse entre Médine et La Mecque.

C'est l'article 56, alinéa 3, de la Constitution qui consacre le principe de l'inviolabilité royale

fonctions que le titulaire de la Couronne prend en charge » qui suppose, en particulier « l'absence de responsabilité pour ses agissements ». Selon le Tribunal constitutionnel, cette protection juridique spéciale « place le roi hors de la controverse politique, et s'érige en privilège de nature substantive, attaché à la position que le monarque joue dans notre modèle constitutionnel, où il exerce la plus haute magistrature de l'État ». Cela exclut donc toute possibilité de désignation d'une commission d'enquête dont l'objet serait d'enquêter sur le roi, c'est-à-dire d'aboutir éventuellement à la mise en cause de sa responsabilité pénale, ce qui pose nécessairement aussi la question de la durée de cette protection spéciale.

A cet égard, s'il ne fait pas de doute que le roi bénéficie, après la cessation de ses fonctions, d'un privilège de juridiction comparable à celui des ministres ou des parlementaires, une protection perpétuelle trouvant son origine dans la décision du pouvoir constituant, en 1978, de mettre en place une monarchie parlementaire paraît plus discutable. Au fond, il peut apparaître logique que le roi, tant qu'il est chef d'État, soit irresponsable, afin de protéger l'exercice de sa fonction constitutionnelle, et qu'il soit placé hors des querelles partisans, dont les parlements sont le lieu privilégié. Encore convient-il, sans doute, de le protéger à l'égard des autres pouvoirs de l'État, puisqu'en tant que pouvoir modérateur – tel que le définit la Constitution – il doit permettre la collaboration entre eux, sans pouvoir être jugé par eux. De même encore, une protection à l'égard de possibles litiges avec d'autres particuliers paraît-elle bienvenue car la personne du roi ne peut être distinguée du roi organe constitutionnel, dont il faut garantir ainsi le bon exercice des fonctions. La solution retenue par le Tribunal est, de ce point de vue, convaincante. En revanche, la manière d'y parvenir, c'est-à-dire l'octroi d'une inviolabilité absolue, est, quant à elle, plus douteuse. Autrement dit, faut-il aller jusqu'à protéger le monarque lorsqu'il n'est plus en fonction et que sont en cause des agissements de toute évidence privés ?

Le principe d'égalité, également consacré en bonne place par la Constitution de 1978, semble difficilement compatible avec le caractère absolu de l'irresponsabilité du roi émérite. Toutefois, la question ne relève pas que d'un traitement purement théorique, la controverse intellectuelle, même sans aller jusqu'à une réforme du statut du monarque, ayant des conséquences concrètes particulièrement lourdes, au moins d'un double point de vue. Évoquons les d'un mot. D'un côté, si Juan Carlos devait quitter le palais de la Zarzuela, comme certains le souhaitent, il conviendrait de déployer des moyens importants afin d'assurer non seulement sa sécurité physique mais aussi le respect de sa vie privée. Une résidence à l'étranger poserait, sans doute, des problèmes plus importants encore car elle ferait naître le risque de poursuites, en particulier par la justice suisse, ce qui ne manquerait pas de nuire à l'image internationale de l'Espagne. Et puisqu'il est aussi question d'égalité, il serait difficile de justifier les frais liés à cette résidence, à Madrid ou à l'étranger, que ce soit, d'ailleurs, l'État espagnol qui les prenne en charge ou – peut-être pire encore – des fonds privés, dont la nature et l'origine plus ou moins opaques contreviendraient à toutes les règles éthiques que Felipe VI impose désormais à la famille royale. D'un autre côté, sur le plan politique, outre la division qu'elle nourrit, la question du statut du roi émérite a ressuscité, par la bouche du chef du gouvernement – le socialiste Pedro Sánchez – la nécessité d'une révision de la Constitution, seule voie propre à permettre de modifier ce statut. Outre le contenu d'une telle réforme, loin d'être clair à ce jour, un autre obstacle surgit : toute révision constitutionnelle relative à la Couronne

Pedro Sánchez, le chef du gouvernement espagnol, souhaite une réforme de l'irresponsabilité pénale du roi

doit emprunter la procédure aggravée prévue par l'article 168 de la Constitution, c'est-à-dire la procédure la plus lourde, exigeant en particulier son approbation par une majorité des deux tiers de chaque chambre du Parlement espagnol, dissolution des *Cortes generales* (la chambre basse du Parlement) et référendum. En quarante ans, une telle hypothèse ne s'est jamais produite dans un pays qui n'a connu, au surplus ne l'oublions pas, que deux révisions pendant cette même période. Pétrification constitutionnelle et impossibilité d'un consensus qui font courir le risque d'un effondrement du système dans lequel même les plus fervents partisans de la monarchie plaident pour sa conciliation avec les valeurs de l'égalité. En réalité, c'est, une fois de plus, la démocratie et son sens qui se trouvent interrogés. En toute hypothèse, c'est finalement la question de l'utilité même de la monarchie qui est aujourd'hui posée, ses opposants ne manquant pas de souligner que certains membres – en particulier Juan Carlos - ou proches de la maison royale – pensons à Iñaki Urdangarin et à son épouse l'infante Cristina qui ne sont plus désormais que « membres de la famille du roi » à la suite de l'affaire Nóos - ont tiré profit de cette position pour servir leurs intérêts et affaires privées, au point de devenir millionnaires. Est-il utile de dire que l'Espagne n'avait pas besoin de voir encore un élément clef du pacte constituant de 1978 remis en cause ? ♦ M. F. A. – H. A.

Vie politique et institutionnelle

ESPAGNE : des mesures fortes pour faire face à l'extrême pauvreté liée à l'épidémie de Covid-19

Une chute du PIB pour l'année 2020 annoncée à 9,2 % par le gouvernement, un taux de chômage de 20,8 % selon le FMI (contre 13,8 % fin 2019), une augmentation de la dette publique à 115,5 % du PIB (contre 95,5 % fin 2019), telles sont les estimations des conséquences économiques liées au Covid-19 en Espagne. Des chiffres évidemment dérisoires en comparaison au bilan humain de l'épidémie. Avec près de 30 000 décès, l'Espagne compte, en effet, parmi les pays les plus endeuillés du monde. Les implications économiques de l'épidémie n'en demeurent pas moins alarmantes, en particulier au regard de leurs conséquences sociales pour les catégories les plus précaires de la population.

Certes, on concédera volontiers que le coup d'arrêt économique provoqué par l'épidémie de Covid-19 n'est pas le seul facteur explicatif de l'extrême pauvreté que connaît notre voisin ibérique. Déjà au mois de février, avant que les autorités espagnoles n'adoptent les mesures de confinement, Philip Alston, rapporteur spécial des Nations unies sur l'extrême pauvreté, observait le manquement de l'Espagne « à ses responsabilités envers les personnes vivant dans la pauvreté, dont la situation se classe maintenant parmi les pires de l'Union européenne ». On plaidera toutefois que l'actuelle situation sanitaire a sensiblement aggravé les conditions de vie des plus démunis. Le confinement a non seulement eu pour effet une augmentation significative du taux de chômage (centaine de milliers de personnes supplémentaires), mais encore une multiplication des demandes d'aides alimentaires, qui ont doublé voire triplé, auprès des paroisses et des associations locales.

Selon David Sassoli, le revenu minimum vital espagnol est un « clair exemple de ce dont l'Europe a besoin : des réformes structurelles et un soutien direct aux personnes ». Pablo Iglesias, vice-président du gouvernement et dirigeant du Parti de gauche radicale *Unidas Podemos*, estime pour sa part qu'« Un nouveau droit social est né aujourd'hui en Espagne ».

Sur le plan juridique et, plus spécifiquement, des droits-sociaux créances, ce contexte a conduit le gouvernement à approuver le 29 mai une mesure particulièrement forte : l'instauration d'un revenu minimum vital dont la mise en place effective est intervenue le 15 juin pour un coût total estimé à environ 3 milliards par an. Saluée par le Président du Parlement européen David Sassoli, cette mesure devrait permettre aux 850 000 foyers les plus précaires du pays, soit 2,3 millions de personnes (17 % de la population) dont 30 % de mineurs, de bénéficier d'une aide financière d'un montant compris entre 462 euros (un adulte vivant seul) et 1 015 euros par mois (les foyers touchent 139 euros pour chaque personnes supplémentaire). A noter, par ailleurs, que le revenu minimum vital sera un dispositif permanent. Si l'épidémie de Covid-19 a accéléré sa mise en place, il s'agit d'un élément central du programme de l'actuelle majorité de coalition, dont l'instauration a vocation à être pérenne. A cela devrait s'ajouter une hausse et une amélioration des prestations allouées aux chômeurs afin de faire face à la hausse du chômage prévue d'ici fin 2020. Il s'agirait, notamment, de faciliter les critères d'accès à l'allocation chômage afin qu'elle soit accordée à davantage de personnes et, ainsi, soutenir la consommation.

Selon Eurostat, le taux de pauvreté en Espagne était en 2018 de 9 %, soit près du double de la moyenne européenne de 5,4 %.

Pour mener à bien ces politiques sociales, l'Espagne devrait pouvoir compter sur une aide massive de l'Union européenne. Madrid pourrait, en effet, se voir allouer 140 milliards d'euros sur les 750 milliards d'euros annoncés dans le cadre du plan de relance européen. Reste à savoir si l'ensemble des dirigeants des 27 pays de l'Union européenne parviendront à se mettre d'accord sur les modalités de ce plan de relance, en particulier s'agissant de la répartition des aides entre les Etats, dont l'Italie (172 milliards d'euros) et l'Espagne sont les principales bénéficiaires. A l'occasion du sommet européen qui s'est déroulé vendredi 19 juin par visioconférence, plusieurs pays d'Europe de l'Est (la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la République Tchèque) ont grincé des dents à ce sujet. ♦ D. L.

Les secrets d'un « succès »

Tandis que le nombre de personnes infectées et de morts ne cessent de croître exponentiellement un peu partout en Amérique latine, un pays fait office de bête curieuse : l'Uruguay qui, depuis plusieurs mois, à la surprise de tous, parvient remarquablement à contenir la progression de la pandémie sur son territoire. L'exploit surprend dans la mesure où, comme on le sait, cet État est situé au cœur d'une région qui s'est convertie, depuis plusieurs semaines, en l'une des principales zones d'explosion de l'épidémie de Covid-19. Comment expliquer un tel « succès », alors que plus de quatre mois se sont écoulés depuis que le premier cas de personne infectée a été détecté dans le pays ? Et comment expliquer qu'au terme de ces semaines, la décision a même été prise de réactiver un certain nombre d'activités, en particulier économiques, et de mettre en place ce que les autorités locales désignent comme la « nouvelle normalité » ? En effet, depuis avril, les élèves ont repris, par étapes, le chemin des écoles et les entreprises rouvert leurs portes, le tout avec des taux de contagion et de mortalité parmi les plus faibles de tout le continent. Au 1^{er} juin, le pays comptait un peu moins de 800 personnes infectées et une vingtaine de morts de la Covid-19. Au point que la stratégie particulière pour contenir le virus fait aujourd'hui l'admiration de ses voisins.

Cette stratégie tient, d'abord, à la rapidité avec laquelle l'Uruguay et sa classe politique, quelle que soit son orientation partisane, sont parvenus à un consensus quant aux mesures sanitaires qu'il convenait d'adopter. Le 13 mars 2020, alors que le premier cas de coronavirus était détecté, le pays déclarait l'état d'urgence sanitaire, fermait ses frontières, suspendait les vols commerciaux, fermait les écoles et annulait toutes les manifestations religieuses et tous les événements publics (tels que concerts ou matchs de football). La gestion de la pandémie est alors même devenue le baptême du feu pour le nouveau président, Luis Lacalle Pou, entré en fonction moins de quinze jours plus tôt, le 1^{er} mars. A la différence de beaucoup d'États, en particulier voisins, où la question s'est rapidement muée en source de fortes oppositions politiques, les partis uruguayens ont soutenu les mesures décidées par le gouvernement. L'intervention économique des pouvoirs publics est le thème qui a suscité le plus de débat, sans empêcher, toutefois, de parvenir à un accord sur la création d'un fonds spécial, financé principalement par une réduction de 20 % des indemnités et salaires versés au président, ministres, parlementaires et fonctionnaires recevant plus de 1 800 dollars mensuels.

Mais ce qui est peut-être le plus remarquable, c'est que ce consensus et ce soutien en faveur des modalités gouvernementales de gestion de la pandémie de la part de l'ensemble des secteurs politiques ont connu leur reflet au sein de la société, au point que le pouvoir exécutif a choisi de ne pas imposer un confinement obligatoire mais, au contraire, purement volontaire. Par cette solution, le gouvernement souhaitait éviter d'infliger des amendes à des personnes qui, bien souvent, ne disposent même plus d'un revenu mensuel et sont contraintes de sortir chaque jour pour essayer de gagner un peu d'argent et de se nourrir convenablement. Ce choix a fait appel à la responsabilité citoyenne et, selon les chiffres, les Uruguayens y ont répondu très favorablement puisque 90 % ont accepté la recommandation de rester confinés à domicile.

Enfin, un troisième et dernier élément a été déterminant dans cette maîtrise de la propagation de la pandémie : l'Uruguay dispose d'un des rares systèmes de santé universel de la région auxquels tous les citoyens ont accès et son système de soins de santé primaires a été très efficace à l'heure d'éviter davantage de contaminations. Les médecins généralistes, souvent de famille, ont pu intervenir directement au domicile des patients, évitant la surcharge des services d'urgence des hôpitaux. Les tests, qui au début de juin s'élevaient à plus de 45 000, ont également été réalisés au domicile des patients, s'élevant à plus de 13 000 tests par million d'habitants, c'est-à-dire bien au-delà de tous ce que les voisins ont pu pratiquer, qu'il s'agisse du Brésil, du Paraguay ou de l'Argentine. Sans doute, faut-il encore relever que l'Uruguay échappe à l'un des facteurs multiplicateurs de la pandémie, c'est-à-dire la présence de villes très densément peuplées. Avec un peu plus de 3 millions 400 000 habitants, la densité de population y est de 20 habitants au kilomètre carré. A titre de comparaison, face à Montevideo, Buenos Aires, seulement séparée par le Río de la Plata, connaît une densité de 51,2 habitants au kilomètre carré. Reste, cependant, un danger, particulièrement vivace et qui effraie les épidémiologistes uruguayens : la frontière terrestre avec le Brésil qui est, aujourd'hui, le pays le plus touché par la Covid-19 au sein du continent sud-américain. ♦ H. A.

Le 13 mars 2020, le premier cas de coronavirus était détecté en Uruguay.

La population de l'Uruguay s'élève à 3 millions 400 000 habitants.

Au 1^{er} juin, le pays comptait un peu moins de 800 personnes infectées et une vingtaine de morts de la Covid-19, tandis que 13 000 tests par million d'habitants avaient été pratiqués.

Les archives de la CIA, Felipe González et les G.A.L., une bombe à retardement ?

Le relai par le quotidien espagnol *La Razón*, le 14 juin 2020 dernier, de la publication de documents de la CIA relatifs aux activités illégales liées à la lutte contre le terrorisme dans les années 1980 a fait ressurgir la question des responsables des Groupes antiterroristes de libération (GAL) au Congrès espagnol. L'ancien Chef du Gouvernement espagnol Felipe González est mis en cause par les archives de la CIA pour avoir approuvé la stratégie antiterroriste des G.A.L. en autorisant notamment le recours à des mercenaires afin d'assassiner des membres d'ETA. Cette publication a conduit le Congrès à faire voter une loi relative à la mise en place d'une Commission d'enquête sur la responsabilité de Felipe González dans les crimes du G.A.L. ; cette proposition a été écartée à la fois par le Congrès et par le Sénat.

Les G.A.L. contre le terrorisme

L'État espagnol met en place une transition vers la démocratie dont la nouvelle Constitution (1978) permet une première alternance du pouvoir en 1982 par l'accession à la tête du gouvernement des socialistes. Ces derniers, représentés par le Premier ministre Felipe González, maintiennent une lutte contre le terrorisme de l'organisation indépendantiste basque ETA qui prémédite son premier attentat en 1968. Durant les années qui suivent la mise en place de cette nouvelle Constitution espagnole, la lutte contre le terrorisme a été menée par trois entités : l'État *via* sa législation antiterroriste, les groupes d'extrême droite « incontrôlés » (BVE, Triple A) et leurs actions violentes ainsi que celles des G.A.L. toutes aussi meurtrières. Cette dernière organisation hybride emploie des mercenaires, et est partiellement dirigée par des membres du gouvernement espagnol ainsi que par des membres des forces de sécurité pour assassiner certains militants d'ETA sur le sol français. L'originalité des G.A.L. se comprend également à travers la — courte — période durant laquelle ils ont été actifs : entre 1983 et 1987. *A contrario*, les groupes d'extrême droite dits incontrôlés commencèrent leurs actions violentes avant 1978 et continuèrent à être actifs après cette date.

À l'aube de la formation des G.A.L., le territoire français demeurait une terre d'accueil pour les réfugiés politiques basques et espagnols qui pouvaient être bénéficiaires de ce statut officiel au regard de la nature autoritaire du régime du Général Franco. En outre, selon le Gouvernement madrilène, cette terre était également devenue un lieu de protection pour les *etarras*, qui leur permettait de continuer à organiser leur lutte armée depuis le sol français. De ce fait, les attentats perpétrés par les G.A.L. seront exécutés sur le territoire de l'État français, à l'exception de l'assassinat de Santi Brouard Pérez dans la province basque de Biscaye en 1984 et du double homicide de José Antonio Lasa Arostegui et José Ignacio Zabala Artano enlevés sur le sol français puis transportés à Alicante en 1983 pour y être assassinés. Au total, le Gouvernement de la Communauté autonome basque recense 27 assassinats attribués à ces groupes sur toute leur période d'activité.

« The government, however, appears determined to adopt an unorthodox strategy in dealing with ETA. [] González has agreed to the formation of a group of mercenaries, controlled by the Army, to combat the terrorists outside the law », Rapport de la C.I.A., « Terrorism Review » 19 janvier 1984, p. 19.

Sanctions d'un antiterrorisme étatique

Au regard des documents — tronqués et imprécis — dévoilés par l'agence américaine de renseignements, la preuve de l'implication du gouvernement espagnol dans cette lutte illégale contre le terrorisme semble inédite. Néanmoins, diverses décisions de justice relatives à certains crimes des G.A.L. ont été prononcées entre les années 1985 et 2000 à l'encontre des mercenaires (fonctionnaires ou non) et des autorités gouvernementales. En effet, si 27 de ces actions antiterroristes ont causé la mort, 17 d'entre elles ont été jugées par les tribunaux compétents : espagnols ou français. Parmi les personnes reconnues coupables par les tribunaux, de nombreux membres des forces de sécurité espagnoles ou du gouvernement espagnol ont été inculpés. À titre d'exemple José Barrionuevo Peña, ministre de l'Intérieur entre 1982 et 1988, sera condamné par le Tribunal suprême à dix années de prison et douze d'inhabilité absolue (Sumario 17/89 del Juzgado Central de Instrucción n° 5). Lors du même procès Rafael Vera, alors secrétaire à l'Intérieur, écopera de la même peine pour détournement de fonds et enlèvement. Bien que ces exemples peinent à traduire la proportion et l'exhaustivité des décisions de justice rendues à l'encontre des membres du gouvernement ou des forces de sécurité, ceux-ci contribuent à démontrer l'interaction entre certaines forces paramilitaires, parapolicières et des autorités gouvernementales au sein des G.A.L.

« Todo el mundo sabe lo que paso », Déclaration du membre du parti politique *Unidas Podemos* Pablo Echenique au Congrès en réaction aux documents de la CIA relatifs à la possible collusion entre Felipe González et les G.A.L. avant que le parti décide finalement de voter en faveur de la création d'une Commission d'enquête sur ce thème.

Persistance de l'impunité

Les décisions de justice semblent prévaloir dans la sanction des crimes revendiqués par les G.A.L. Aussi, certains membres des autorités gouvernementales, par le biais de ses fonctionnaires, ont été inculpés par la justice espagnole. Pourtant, selon les chiffres officiels recueillis par le Gouvernement de la Communauté autonome basque dix meurtres revendiqués par les G.A.L. ont été archivés et donc non élucidés par les tribunaux. Également, l'impunité de certains crimes se traduit par l'exécution partielle des décisions de justice par le système judiciaire espagnol. En effet, à l'image de l'*indulto* partiel dont a joui l'ancien ministre de l'Intérieur précité, quatre des cinq auteurs reconnus coupables par les tribunaux espagnols de l'enlèvement et des meurtres de José Antonio Lasa Arostegui et de José Ignacio Zabala Artano ont bénéficié du même traitement de grâce. Dans l'affaire Segundo Marey qui impliquait José Barrionuevo, la totalité des onze auteurs reconnus responsables de son enlèvement ont également été graciés de manière partielle ou totale. En guise d'illustration, Barrionuevo et Vera condamnés pour dix années de prison ont vu leurs condamnations réduites à trois années et quatre mois de prison. Le paradoxe lié à la supplantation de l'exécution de certaines décisions de justice pose la question de l'impunité des auteurs de ces violences d'État dont certains responsables ont été reconnus coupables par les tribunaux espagnols. L'application du droit semble se heurter aux violences d'État lors de cette période post-transitionnelle en Espagne, alors même que ces crimes sont jugés *a posteriori*, lorsque les violences des G.A.L. se sont tues.

En définitive, la décision du Congrès et du Sénat espagnols de ne pas enquêter sur Felipe González en tant que Premier ministre à l'époque des G.A.L. fait rejaillir le spectre d'un État qui nie ses responsabilités politiques en matière de violences d'État à cette époque. Car si plusieurs membres du gouvernement ont été partiellement sanctionnés, c'est en tant que personne, et non en tant que responsables politiques ou fonctionnaires

qu'ils ont été condamnés. Ainsi la responsabilité de l'État relative aux différents crimes du G.A.L reste inconnue et impunie. ♦ P. G.

Justice constitutionnelle

L'interdiction des drapeaux officiels sur les édifices publics ou comment ne pas aller trop loin au nom de la neutralité administrative

Les édifices publics ne sauraient être le lieu d'une expression qui ne soit prévue par la loi nationale espagnole, c'est-à-dire le lieu d'une expression qui viendrait compromettre la neutralité de l'administration publique et qui, au-delà, trahirait l'idée que la sphère publique représente avant tout l'Etat espagnol et ce qu'il juge pouvoir être une expression officielle. Sachant qu'il en va ainsi tout aussi bien pour les édifices nationaux que pour les édifices locaux et régionaux. C'est ce qu'a jugé la chambre de contentieux administratif du Tribunal suprême dans son arrêt du 26 mai 2020 (n° 564/2020 ; req. n° 1327/2018) à propos de la décision de la commune de Santa Cruz de Tenerife de hisser au siège central de la mairie le drapeau « national » des Canaries le jour de son 52^{ème} anniversaire (soit le 22 octobre 2016).

L'acte incriminé était fort de sens autonomiste puisqu'en arborant ainsi les couleurs des Canaries, il s'agissait, selon ses termes, de « reconnaître pleinement le drapeau national des canaries (le drapeau des sept étoiles vertes) comme un des symboles collectifs auxquels s'identifie le peuple des Canaries, une expression des luttes qui se sont succédé dans l'archipel en faveur de l'instauration de la démocratie, de la liberté et de la poursuite du bien-être pour sa population, ainsi qu'en faveur d'une plus grande fraternité entre les îles ».

Saisi en appel, le Tribunal supérieur de justice des Canaries n'y a rien trouvé à redire en considérant qu'en hissant un drapeau non officiel sur le trottoir extérieur de l'édifice sur un mât auxiliaire, la commune de Santa Cruz de Tenerife ne s'était pas placée en dehors du cadre légal. En cassation, le Tribunal suprême ne sera pas du tout du même avis.

La Haute juridiction estime au contraire qu'« est incompatible avec le cadre constitutionnel et légal en vigueur, et, en particulier, avec le devoir d'objectivité et de neutralité des Administrations Publiques, l'utilisation, y compris occasionnelle, de drapeaux non officiels à l'extérieur des édifices et des espaces publics, dès lors que ceux-ci ne se substituent pas mais au contraire concurrencent le drapeau d'Espagne et tous ceux qui sont légalement ou statutairement institués ». L'application de cette doctrine est en l'occurrence compréhensible tant il est vrai que la décision de la commune pouvait s'apparenter, même occasionnellement, à une remise en cause des symboles nationaux et, par là-même, à la violation de la nécessaire neutralité de l'administration publique (espagnole). De ce point de vue, le Tribunal suprême n'est certainement pas décidé à céder aux velléités « autonomistes » qui s'écarteraient un tant soit peu du « cadre constitutionnel et légal », comme il l'a du reste également montré, tout aussi fermement, en annulant, par un arrêt du 2 juin 2020, le décret de la *Generalitat* de Valence priorisant l'usage de la langue valencienne au sein de l'administration provinciale « en tant que langue propre de la *Generalitat*, (qui) sera, en tant que telle, la langue d'usage normal et

Est incompatible avec le cadre constitutionnel et légal en vigueur, et, en particulier, avec le devoir d'objectivité et de neutralité des Administrations Publiques, l'utilisation, y compris occasionnelle, de drapeaux non officiels à l'extérieur des édifices et des espaces publics, dès lors que ceux-ci ne se substituent pas mais au contraire concurrencent le drapeau d'Espagne et tous ceux qui sont légalement ou statutairement institués.

général » (voir « El Supremo anula la prioridad del uso del valenciano en la Administración », *ABC Comunidad valenciana*, juin 2020).

Il n'en demeure pas moins que la doctrine ainsi retenue par le Tribunal suprême est de nature à donner prise à une interprétation fort large. A suivre au mot prêt les termes de l'arrêt, sans doute peut-on considérer que la jurisprudence ainsi établie ne vaut que pour les drapeaux hissés sur un mât. Tout drapeau non officiel brandi de la sorte n'a pas sa place dans l'espace public. Fort bien (et encore ...). Mais à partir du moment où ce sont les principes d'objectivité et de neutralité de l'administration publique qui sont mobilisés, on est en droit de croire que cette jurisprudence est tout aussi valable pour les manifestations d'opinions (non officielles) qui seraient émises non seulement à travers des drapeaux mais aussi à travers des affiches, des pancartes, des banderoles ou tout autres supports de nature à rendre visible une expression décidée par une autorité publique (par exemple en les suspendant au balcon des édifices publics). Ce n'est évidemment pas une hypothèse d'école puisque, par exemple, le juge du Tribunal de Cadix a, sur la base de la jurisprudence du Tribunal suprême qui venait donc d'être établie, enjoint, par ordonnance du 26 juin 2020, à la mairie de Cadix de retirer le drapeau arc-en-ciel du collectif LGBTI qu'elle avait déployé au balcon de son bâtiment principal (et en d'autres lieux) à l'occasion de la *Semana del Orgullo* qui leur est dédiée (voir « Un juzgado obliga a Cádiz a retirar la bandera LGBTI de la fachada del Ayuntamiento », *El País*, 26 juin 2020). Vu le nombre de communes et autres collectivités locales ayant agi comme la municipalité de Cadix, autant dire que le contentieux n'est pas prêt de se tarir et, avec lui, le sentiment que la jurisprudence du Tribunal suprême mériterait d'être plus précise pour éviter que certains juges n'aient une vision trop stricte du principe de neutralité de l'administration au point d'interdire aux autorités publiques tout soutien à des causes comme celles-ci et, plus largement, toute promotion des actions en faveur du patrimoine culturel (non officiel). ♦ O.L.

La doctrine retenue par le Tribunal suprême est de nature à donner prise à une interprétation fort large.

Les divisions au sein du Tribunal constitutionnel à propos de la loi « Mordaza » ou quand la politisation d'une juridiction empêche justice de se faire

Voilà cinq ans que le Tribunal constitutionnel a été saisi d'un recours en inconstitutionnalité contre la fameuse loi organique 4/2015 du 30 mars 2015 de protection de la sécurité citoyenne. Fameuse car ce texte, entré en vigueur dans la foulée, introduit nombre de dispositifs restrictifs de liberté, notamment la possibilité de refoulement immédiat des étrangers entrés illégalement sur le territoire sans aucune forme de procès possible, ou encore l'interdiction de manifester devant les assemblées législatives (nationales et locales), d'où le nom de « loi baillon » (*ley mordaza*) donné à cette loi, d'où aussi l'émoi et la contestation qu'a provoqués son adoption.

Après, déjà, bien des tergiversations au cours de l'instruction du recours en inconstitutionnalité (voir par ex. *Confidencial Digital*, 4 février 2020), la décision du TC était annoncée avec quelques déclarations d'inconstitutionnalité à la clef. Pourtant, nouveau rebondissement, par une note informative du 18 juin 2020, la Haute juridiction déclare qu'elle « continuera à analyser en profondeur, comme (elle) l'a fait lors de

Une note informative du 18 juin 2020, la Haute juridiction déclare qu'elle « continuera à analyser en profondeur, comme (elle) l'a fait lors de réunions antérieures tout au long de l'année », le recours considéré.

réunions antérieures tout au long de l'année », le recours considéré, en précisant que la formation plénière (*Pleno*) « continuera de réaliser une analyse des divers préceptes incriminés au regard de la complexité de la matière et de sa sensibilité politico-sociale » et que « cela exige l'articulation de raisonnements juridiques minutieux et précis ». Une (nouvelle) commission de quatre juges étant chargée du labeur en vue de son inscription « à l'ordre du jour d'une future formation plénière ».

Le procédé de la note informative pour indiquer qu'on ne jugera pas ce que l'on avait annoncé qu'on jugerait parce qu'il faut répondre à l'exigence de raisonnements juridiques minutieux et précis dans une matière complexe et sensible ne laisse d'étonner. Comme s'il était rare que le contentieux constitutionnel exige des raisonnements juridiques minutieux et précis dans des domaines d'importance. Surtout, ces explications surprenantes cachent bien mal la vérité intérieure de la juridiction constitutionnelle qui tient à la confrontation entre deux franges politiquement opposées de juges, les conservateurs contre les progressistes, et vice-versa. Et personne n'est dupe (voir par ex. « La división entre progresistas y conservadores impide que el TC apruebe la sentencia sobre la ley "mordaza" », *El País*, 18 juin 2020). Si l'arrêt n'a pu être rendu, c'est parce que le juge rapporteur Fernando Valdés, qui semble pourtant ne pas avoir ménagé ses efforts pour trouver un terrain d'entente sans se renier complètement, n'a pas réussi à éviter la dissension sur l'appréciation de constitutionnalité de certains pans majeurs de la loi, comme celui du refoulement immédiat des irréguliers. L'absence de consensus a conduit la juridiction à reporter sa décision dans l'espoir que la commission des quatre juges trouve un jour une issue salvatrice. Les mauvaises langues n'hésitent pas à considérer que le fait que la majorité parlementaire actuelle (qui avait été à l'initiative du recours) soit en mesure de revenir sur le texte adopté par la droite alors au pouvoir « déresponsabilise » en quelque sorte le juge de devoir trancher rapidement un problème qui pourrait être solutionné dans l'enceinte parlementaire, scénario qui serait tout de même un comble.

Quoi qu'il en soit, ce nouvel épisode judiciaire n'est évidemment pas propice à redorer le blason du *Constitucional*. Il est même assez désespérant de voir de manière aussi éclatante une juridiction autant politisée sur les sujets de grande « sensibilité politico-sociale » et combien cette situation n'est pas de nature à offrir des sentences fondées sur « une articulation de raisonnements juridiques minutieux et précis ». La recherche du consensus au nom de l'évitement des conflits idéologiques ne fait certainement pas bon ménage avec la justice rigoureuse et impartiale qu'on est, idéalement, en droit d'attendre d'un juge constitutionnel. ♦ O.L.

Le procédé de la note informative pour indiquer qu'on ne jugera pas ce que l'on avait annoncé qu'on jugerait parce qu'il faut répondre à l'exigence de raisonnements juridiques minutieux et précis dans une matière complexe et sensible ne laisse d'étonner.