

Bulletin d'information trimestriel

N° 39 – Juin 2024

Sommaire

Reconnaissance de l'État de Palestine

- 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, Antoine
Bourrel, Pierre Cambot,
Laura Cascino, Olivier
Lecucq, Dimitri Löhner,
Caupolicán Mamolar
Camarero, Baptiste
Pardeilhan

Mise en page :

Claude Fournier

Mot du directeur

Chers lecteurs,

Le présent numéro de la *Lettre ibérique* portera toute son attention sur l'Espagne.

D'abord, à travers son édito consacré à la reconnaissance officielle par l'Espagne de l'État de Palestine qui, si elle ne constitue pas une surprise au regard des positions qu'avait prises Pedro Sánchez au cours des derniers mois relatif au terrible conflit israélo-palestinien, représente sans doute une décision historique en matière de relations extérieures espagnoles, mais aussi une décision qui ne va pas sans soulever certaines interrogations.

Ensuite, en rapportant quelques affaires sensibles, à commencer par l'« Affaire Koldo » qui, politiquement, a fortement secoué le Gouvernement espagnol tout en interpellant aussi, sur un autre plan, le droit des contrats publics. Mais c'est le Pays basque qui sera plus particulièrement en lumière, rappelant aussi certaines heures sombres du passé, avec, d'une part, les élections autonomiques au Pays basque qui voient l'« inexorable poussée de BILDU », et, d'autre part, au regard du récent procès de Txetx Etcheverry et Béatrice Molle, le point de savoir s'il n'est pas nécessaire de discuter l'expression « artisans de la paix » à propos d'anciens membres d'ETA.

Enfin, toujours en Espagne, il s'agira de rendre compte de plusieurs décisions de justice, relatives respectivement : à la divergence des parents pour l'éducation de leurs enfants ayant conduit le Tribunal constitutionnel à faire valoir une exigence de neutralité (religieuse) pour le choix d'un établissement scolaire ; et à la protection de l'environnement à travers un panorama de la jurisprudence récente.

Plusieurs événements nous conduiront cependant à franchir l'Atlantique. A propos des élections présidentielles au Salvador qui auront vu, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la Constitution actuelle en 1983, un président, Nayib Bukele, réélu pour un nouveau mandat consécutif contrairement pourtant à la lettre de la Constitution. A propos des élections législatives au Portugal résultant de la démission du Premier ministre, António Costa, consécutive à un scandale de corruption ayant lui-même entraîné la dissolution de l'Assemblée nationale (voir n° 38 de la *Lettre ibérique*). Et, pour clore le présent numéro, à propos de la dépénalisation de l'euthanasie en Equateur vis-à-vis de laquelle le juge constitutionnel aurait pris les devants, ne manquant ainsi « ni d'audace, ni de controverses ».

Bonne lecture ! En vous souhaitant, à toutes et tous, un excellent été.. ♦ O. L.

Edito

Une première en Europe occidentale : la reconnaissance de l'État de Palestine

On pourra sans doute reprocher beaucoup de choses au Président du Conseil espagnol, Pedro Sánchez, et les forces d'opposition s'y emploient continuellement, mais force est de reconnaître qu'il ne craint pas de prendre des décisions fortes, au risque d'exacerber les foudres à son encontre et de laisser penser que de telles décisions sont au moins autant le produit d'un calcul politique fait à son propre avantage que du souci de poursuivre l'intérêt national. Les mesures prises en faveur des indépendantistes catalans depuis son accession au pouvoir en juin 2018, et, à ce titre, en dernier lieu, la loi d'amnistie envers tous ceux susceptibles d'être pénalement inquiétés pour avoir diligenté ou soutenu le *Procés* que le Congrès des députés vient d'approuver définitivement le 30 mai dernier, en fournissent une illustration topique.

La reconnaissance officielle de l'État de Palestine décidée le 28 mai en Conseil des ministres est sans nul doute à ranger dans cette catégorie tant elle fera date dans l'histoire de la politique extérieure espagnole. Elle n'est cependant pas une surprise puisque, depuis plusieurs mois, Pedro Sánchez veut porter haut la voix de l'Espagne dans la recherche d'une issue au conflit israélo-palestinien engagé consécutivement aux terribles attaques terroristes du Hamas contre Israël le 7 octobre dernier, dans la volonté aussi de faire cesser la non moins terrible répression dont sont victimes depuis lors les habitants de la Bande de Gaza sous domination du Hamas. Il avait d'ailleurs informé les parlementaires de cette intention la semaine précédente.

Dans un discours prononcé au Palais de la Moncloa, Pedro Sánchez a justifié cet acte fort et solennel comme « l'unique manière d'avancer vers une solution que tous reconnaissent comme la seule possible : celle d'un État de Palestine qui coexiste avec l'État d'Israël en paix et en sécurité ». Prenant le pas des 140 États ayant déjà reconnu l'État de Palestine, il s'agit « non seulement d'une question de justice historique envers les aspirations légitimes du peuple palestinien (...) mais aussi d'une nécessité impérieuse si nous voulons collectivement garantir la paix ». L'idée étant de se conformer aux résolutions n° 242 (22 novembre 1967) et 338 (22 octobre 1973) du Conseil de sécurité de l'ONU qui, l'une après la guerre de Six-jours, l'autre après la guerre du Kippour, commandaient, non pas, à vrai dire, l'instauration d'un État palestinien, mais un cessez-le-feu entre les belligérants, le retrait par Israël des territoires occupés lors des conflits en cause, et l'engagement d'un processus et d'accords de paix. Sur ce fondement international, il s'agirait ainsi, selon les mots de Pedro Sánchez, d'œuvrer à l'instauration d'un État de Palestine qui « doit être, en premier lieu, viable ; avec la Cisjordanie et Gaza connectés par un corridor et avec Jérusalem Est comme capitale, unifiées sous le gouvernement légitime de l'Autorité Nationale Palestinienne ».

Le Président du Conseil ne manque toutefois pas de souligner que la reconnaissance de l'État de Palestine est prise « contre personne », « encore moins contre Israël, un peuple ami que nous respectons et apprécions, et avec lequel nous voulons maintenir la meilleure relation possible ». De même, insiste-t-il sur le fait qu'une telle reconnaissance

Pedro Sánchez veut porter haut la voix de l'Espagne dans la recherche d'une issue au conflit israélo-palestinien.

« L'unique manière d'avancer vers une solution que tous reconnaissent comme la seule possible : celle d'un État de Palestine qui coexiste avec l'État d'Israël en paix et en sécurité ».

est le signe « de notre rejet frontal, ferme, du Hamas qui est contre la solution de deux États », ajoutant que « l'Espagne condamne depuis le premier moment et avec une grande fermeté les attaques terroristes du 7 octobre, et cette condamnation est l'expression ferme de notre engagement absolu dans la lutte contre le terrorisme ».

Il termine son discours en indiquant les trois priorités sur lesquelles se concentreront les efforts de l'Espagne destinés à faire de la solution de deux États une réalité. La première, « la plus urgente », vise « à mettre fin à une crise sans précédent dans la Bande de Gaza », et, à cet égard, Pedro Sánchez lance « un appel, une fois de plus, à un cessez-le-feu permanent ; à l'entrée de l'aide humanitaire ; et à la libération immédiate des otages israéliens aux mains du Hamas ». La deuxième tient à « appuyer l'Autorité Nationale Palestinienne dans le processus de réformes (qu'elle a initié) », sachant que « l'Autorité Palestinienne est notre partenaire pour la paix et va nécessiter tout notre appui ». La troisième consiste à impulser « la coopération avec nos partenaires arabes, qui travaillent également pour la paix et la prospérité dans la région », ce qui conduirait à favoriser la formation d'« une conférence internationale de paix qui donne réalité, une fois pour toute, à la solution des deux États ».

Cette reconnaissance officielle par l'Espagne, effectuée le même jour et de manière coordonnée par la République d'Irlande et la Norvège, est une première en Europe occidentale. Elle ouvre sans doute une nouvelle voie, la voie européenne, et rejoint, en le confortant, le concert international depuis longtemps largement favorable à la reconnaissance de l'État de Palestine, ainsi que l'a montré, une fois encore, le récent vote, à une écrasante majorité, de l'Assemblée générale des Nations-Unies en faveur de l'admission de l'État de Palestine en tant que membre de plein droit de l'ONU (143 voix pour et seulement 9 contre ; Nations Unies, AG/12599, 10 mai 2024).

Reste que ce geste historique de la part de l'Espagne comporte aussi une part de risque, non seulement au plan interne, puisque l'opposition a aussitôt dénoncé une décision prise sans aucune concertation d'ordre national alors qu'elle engage l'Espagne toute entière et qu'un minimum de consensus eut été nécessaire, mais également, et surtout, au plan européen et international. Au plan européen, il n'est en effet pas très heureux que les États membres de l'Union européenne marchent en ordre aussi dispersé à propos d'un sujet aussi important et aussi stratégique que celui du conflit israélo-palestinien actuel, et plus largement du conflit israélo-arabe qui sévit dans la région depuis la Seconde guerre mondiale. Ainsi l'Espagne reconnaît l'État palestinien quand, par exemple, la République tchèque et la Hongrie votent contre la résolution de l'ONU du 10 mai qui vient d'être rappelée. En termes de lisibilité, et donc de force, de la voie européenne, il est difficile de faire pire.

Au plan international, la reconnaissance de l'État de Palestine dans le dessein de peser sur la solution de deux États n'aura probablement aucun effet sur la manière dont pourra être résolue la crise actuelle. Il importe d'abord de rappeler à cet égard que l'idée de l'existence de deux États vivant en paix a été émise, et recommandée, dès une résolution de 1947 de l'ONU, alors que les terres de Palestine étaient encore sous mandat britannique et qu'il était question de les partager entre un État juif et un État arabe (Résolution 181 de l'AG de l'ONU du 29 novembre 1947). C'était il y a 77 ans, et depuis la première guerre israélo-arabe de 1948 (faisant suite à la déclaration d'indépendance de la

Récent vote, à une écrasante majorité, de l'Assemblée générale des Nations-Unies en faveur de l'admission de l'État de Palestine en tant que membre de plein droit de l'ONU.

La reconnaissance de l'État de Palestine dans le dessein de peser sur la solution de deux États n'aura probablement aucun effet sur la manière dont pourra être résolue la crise actuelle.

Cette action internationale et ces accords n'ont toutefois jamais abouti, et si les facteurs d'échec sont multiples, ils tiennent en particulier à ce que Israël n'a jamais pu, ou su, considérer que les conditions de sa sécurité étaient garanties, sachant que le mot d'ordre des belligérants adverses tenait, ou avait tenu, le plus souvent à la disparition de l'État hébreu.

Palestine), Israël n'a pour ainsi dire cessé d'être en guerre contre des États arabes voisins et contre des factions armées en territoires occupés ou limitrophes. Parmi les événements les plus marquants : guerre des Six-jours (1967), guerre du Kippour (1973), première Intifada (1987), seconde Intifada (2000). Auxquelles il faut ajouter d'innombrables et perpétuels épisodes de conflits plus ou moins ponctuels et localisés. Jusqu'à la terrible journée du 7 octobre 2023 donc, cinquante ans jour pour jour après le déclenchement de la guerre du Kippour, où l'organisation terroriste islamique Hamas a lancé une attaque, aussi massive qu'abominable, contre la population de l'État hébreu. Ce qui, comme on le sait, a provoqué jusqu'à aujourd'hui une répression sans pareille d'Israël dans la Bande de Gaza, le fief du Hamas, plongeant ce petit territoire dans un abîme de souffrances.

Tout au long de cette période, la communauté internationale, au sein de l'ONU en particulier, a cherché à recommander ou à imposer des plans de sorties de conflits et de pacification des relations, et on ne compte plus les résolutions s'y employant, comme on ne compte plus les accords de paix entre les parties opposées destinés à solutionner le problème de manière pérenne. Cette action internationale et ces accords n'ont toutefois jamais abouti, et si les facteurs d'échec sont multiples, et qu'il faut se garder de toute affirmation ou jugement simpliste tant la situation est historiquement complexe, ils tiennent en particulier à ce que Israël n'a jamais pu, ou su, considérer que les conditions de sa sécurité étaient garanties, sachant que le mot d'ordre des belligérants adverses tenait, ou avait tenu, le plus souvent à la disparition de l'État hébreu. Ce qui explique aussi la réticence d'Israël à se retirer des territoires qu'elle a occupés à la suite des guerres rappelées ci-dessus, retrait qui, pourtant, comptent, depuis 1967, parmi les conditions de paix suscitées et imposées par l'ONU...

En tout état de cause, toute solution de paix, et toute solution ensuite vers la création d'un État de Palestine, qui, de l'opinion presque unanime, paraît en effet la seule voie d'une pacification pérenne de la région, impose que les parties considérées, et en premier lieu Israël, se mettent autour d'une table pour négocier un accord.

En conséquence, compte tenu du passé et compte tenu de la situation actuelle consécutive aux événements du 7 octobre dernier, il n'est pas sûr que la reconnaissance par l'Espagne de l'État de Palestine ne produise pas l'effet inverse de celui escompté en braquant le Gouvernement israélien encore un peu plus qu'il ne l'est à l'égard de la pression internationale. En tout état de cause, toute solution de paix, et toute solution ensuite vers la création d'un État de Palestine, qui, de l'opinion presque unanime, paraît en effet la seule voie d'une pacification pérenne de la région, impose que les parties considérées, et en premier lieu Israël, se mettent autour d'une table pour négocier un accord. C'est tout le sens du veto opposé par les États-Unis à la résolution précitée pour l'admission de l'État de Palestine comme membre de droit de l'ONU, mais défendu également par plusieurs pays européens (comme la République Tchèque), considérant que « les mesures unilatérales de l'ONU et sur le terrain ne promeuvent pas la solution des deux États » et que « le statut d'État ne peut provenir que de négociations directes entre les parties » (voir les explications de vote sur la résolution de l'AG du 10 mai). Il faudra ainsi renouer le dialogue sur le modèle des accords d'Abraham signés à Washington le 15 septembre 2020 par les Emirats arabes unis, Bahreïn et Israël, et destinés à normaliser leurs relations, même s'il faut avouer qu'en l'état actuel ce chemin est bien difficile à tracer, que l'on reconnaisse ou pas l'État de Palestine. ♦ O. L.

Vie politique et institutionnelle

Votre sécurité contre vos droits

Son avance était telle que Nayib Bukele n'a même pas attendu les résultats officiels pour proclamer sa victoire aux élections qui lui permettront d'être président du Salvador pour cinq années supplémentaires. Il deviendra ainsi le premier président à gouverner ce pays d'Amérique centrale pour un second mandat consécutif depuis l'entrée en vigueur, en 1983, de la Constitution actuelle, qui interdit – pourtant - la réélection immédiate. En septembre 2021, la chambre constitutionnelle de la Cour suprême de Justice du Salvador avait, en effet, livré une nouvelle interprétation du texte fondamental, reprise par le Tribunal suprême électoral, écartant la nécessité pour les présidents sortants d'attendre l'écoulement d'une période de dix ans avant de pouvoir se représenter au poste de chef de l'État. Et le 4 février 2024, remportant 84,65 % des suffrages, loin devant son principal rival, Manuel Flores, le candidat du FLMN (*Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* – parti politique héritier du mouvement terroriste et de guérillera de gauche du même nom).

Remportant également une majorité aux élections législatives du même jour – 54 des 60 sièges que compte l'Assemblée législative -, Bukele a, lui-même, abondamment commenté sa victoire en relevant que « Ce sera la première fois qu'il y aura un parti unique dans un système pleinement démocratique. L'ensemble de l'opposition a été pulvérisé. Le Salvador est à nouveau entré dans l'histoire aujourd'hui ».

La principale raison de cette victoire réside, sans doute, dans la politique répressive et sécuritaire menée depuis plusieurs mois qui a ramené la violence à des niveaux historiquement bas, alors qu'en 2015, le Salvador était le pays connaissant le plus grand nombre d'homicides par habitant au monde. Depuis la mise en place de l'état d'urgence en mars 2022, plus de 75 000 personnes ont été arrêtées pour leurs liens présumés avec les gangs qui ont terrorisé les Salvadoriens pendant des décennies et qui sont aujourd'hui pratiquement démantelés. La sécurité est revenue dans la majeure partie du pays, au prix d'une politique extrêmement sévère en la matière, certains droits étant purement et simplement suspendus grâce au recours à ce régime d'exception, en même temps que se multipliaient les arrestations arbitraires, mais aussi les dénonciations de violations des droits de l'homme, de torture et de décès de centaines de détenus. Depuis l'entrée en vigueur de l'état d'urgence, le nombre de personnes incarcérées a triplé et le Salvador est l'État dont le taux d'incarcération est le plus élevé au monde, deux adultes sur 100 étant désormais en prison. En d'autres termes, le contrôle des gangs, impressionnant, représente un coût très élevé pour la société salvadorienne qui pourrait se résumer en une formule : votre sécurité en échange de vos droits.

Dans le même mouvement, c'est l'image d'un pays jusque-là réputé pour sa violence et ses dangers, que le président-candidat Bukele a voulu transformer. Il a, ainsi, attiré l'attention sur le Salvador en y organisant des événements populaires, tels que l'élection de Miss Univers ou encore les Jeux d'Amérique centrale et des Caraïbes. En outre, le pays est aussi le théâtre de la construction de mégaprojets, financés par la Chine, tels que le

Le 4 février 2024, Nayib Bukele, président sortant du Salvador, est réélu avec 84,65 % des voix.

Le même jour, le parti Nuevas Ideas, fondé en 2017 par le président Bukele, remporte les élections législatives avec 54 sièges sur les 60 que compte l'Assemblée législative de Salvador.

nouveau stade national et une impressionnante bibliothèque nationale, immense sphère de verre de 24 000 m² sur sept étages, ouverte 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, depuis son inauguration en novembre dernier. Reste que malgré cette maîtrise apparente de la violence, l'économie reste atone et selon les données de la FAO pour la période 2020-2022, plus de 48 % de la population salvadorienne souffrirait d'insécurité alimentaire, ne mangeant pas à sa faim en raison de la hausse des prix. Après la sécurité, l'économie est aujourd'hui le grand défi du président réélu. ♦ H. A.

Élections législatives anticipées au Portugal :

Changement de majorité et montée en puissance de l'extrême droite

Deux années seulement après les élections législatives, déjà anticipées, du 30 janvier 2022 (v. *La Lettre ibérique* n° 30, mars 2022, p. 1), les électeurs portugais étaient appelés à se rendre aux urnes le 10 mars dernier. Ce nouveau scrutin fait suite à la démission, présentée le 7 novembre 2023, par le Premier ministre socialiste António Costa à la suite d'un scandale de soupçons de corruption et la décision du Président de la République de dissoudre en conséquence l'Assemblée de la République (v. *La Lettre ibérique* n° 38, janvier 2024, p. 4). Ces élections ont donné lieu à un taux de participation de 66 %, soit le taux de participation à des élections législatives le plus élevé depuis celles de 1995, et ont conduit au renouvellement des 230 sièges de l'Assemblée de la République pour la XVI^{ème} législature. Les résultats montrent une répartition des voix et des sièges comme suit avec, notamment : pour l'Alliance démocratique, coalition composée du PSD, du CDS-PP et du PPM, 28,85 % des suffrages, soit 80 sièges obtenus ; pour le Parti socialiste, 28 % des suffrages, soit 78 sièges ; pour *Chega*, 18,07 %, soit 50 sièges ; pour *Iniciativa Liberal*, 4,94 %, 8 sièges ; pour le Bloc de Gauche, 4,36 %, 5 sièges ; pour la Coalition *Democrática Unitária* (PCP et PEV), 3,17 %, 4 sièges ; pour Livre, 3,16 %, 4 sièges ; PAN, 1,95 %, 1 siège.

La dissolution de l'Assemblée de la République par le Président Marcelo Rebelo de Sousa est la neuvième dissolution prononcée depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1976.

Le Parlement portugais comprend une seule chambre, l'Assemblée de la République, composée de 230 sièges. Elle est renouvelée tous les quatre ans selon un mode de scrutin proportionnel plurinominal à listes bloquées dans 22 circonscriptions électorales. La répartition des sièges se fait à la proportionnelle selon la méthode d'Hondt.

Trois enseignements se dégagent. Tout d'abord, la défaite du Parti socialiste qui enregistre un très fort recul par rapport aux précédentes élections de janvier 2022 qui lui avait permis d'obtenir la majorité absolue des sièges (près de 14 % de suffrages, soit 40 sièges en moins). Ensuite, la très courte victoire de l'Alliance démocratique menée par le Parti social-démocrate de Luís Montenegro. Bien qu'arrivée en tête, la coalition ne bénéficie que d'une majorité très relative qui s'est soldée par la mise en place, le 2 avril 2024, d'un gouvernement minoritaire avec pour nouveau Premier ministre Luís Montenegro. Enfin, et peut-être surtout, la montée en puissance du parti *Chega* qui se présente comme le grand vainqueur du scrutin. Le Parti d'André Ventura, dont l'ascension n'en finit plus depuis sa fondation en 2019, non seulement confirme qu'il constitue la troisième force politique du pays, mais encore quadruple son nombre de députés au sein de l'Assemblée de la République (*Chega* occupe désormais 50 sièges contre 12 en 2022). Un phénomène pour le moins inquiétant pour un pays qui ne comptait jusqu'à très récemment aucune formation politique d'extrême droite. Un signal par ailleurs malheureux alors que le Portugal célèbre cette année les 50 ans de la Révolution des Œillets et du retour de la démocratie. ♦ D. L.

L'affaire Koldo : le résultat du laxisme des contrôles publics pendant la pandémie

L'affaire « Koldo » a provoqué un véritable séisme au sein du gouvernement espagnol. L'exécutif de Pedro Sánchez, arrivé au pouvoir en 2018 à la suite d'une motion de censure contre la corruption du Parti populaire, fait face à son premier grand scandale. Un assistant de l'ancien ministre des Transports, Jose Luis Ábalos, est au cœur d'un réseau qui a exploité le relâchement des contrôles des contrats publics pendant la pandémie de COVID-19 pour vendre des masques aux administrations à des prix exorbitants. Koldo García, le bras droit d'Ábalos, a une apparence physique qui ne passe pas inaperçue. Les médias ont rapidement retracé son passé : corpulent, ancien portier dans un bordel, avec un casier judiciaire non vierge, et ayant participé à la campagne de Pedro Sánchez pour les primaires socialistes. Tous ces détails ont alimenté une histoire particulièrement croustillante pour les médias, qui a eu un impact significatif sur l'opinion publique. Malgré ces questions peu édifiantes, l'affaire dans son ensemble a donné lieu à une série d'enjeux juridiques qui méritent une analyse approfondie.

Tout d'abord, nous aborderons les changements dans le régime des contrats administratifs pendant la pandémie. Ensuite, nous nous pencherons sur le fonctionnement du réseau de corruption. Enfin, nous examinerons la mise en place des commissions parlementaires pour enquêter sur l'affaire.

Il est essentiel d'analyser le fonctionnement des contrats publics pendant la pandémie. En droit administratif espagnol, il a toujours existé ce que l'on appelle aujourd'hui le "contrat d'urgence". Actuellement, ce type de contrat est régi par l'article 120 de la Loi 9/2017 sur les contrats du secteur public. Selon les termes de cet article, un contrat d'urgence peut être conclu lorsque « l'Administration doit agir immédiatement en raison d'événements catastrophiques, de situations de grave danger ou de besoins affectant la défense nationale ». Ainsi, il n'est pas nécessaire de suivre la procédure habituelle de passation, c'est-à-dire qu'il n'est pas obligatoire de publier officiellement l'appel d'offres ni de respecter les procédures d'attribution d'un contrat ordinaire. Il suffit que le contrat soit approuvé par le Conseil des ministres et que sa conclusion soit rendue publique.

Il est évident que la pandémie de COVID-19 a été une situation propice pour avoir recours à cette procédure urgente. Les rythmes lents de l'administration rendaient impossible une réponse rapide à la demande de matériel sanitaire. Le Décret-loi royal 7/2020 du 12 mars, qui adopte des mesures urgentes pour répondre à l'impact économique de la COVID-19, ouvrait la possibilité d'avoir recours aux contrats d'urgence. L'article 16 de ce texte a été modifié cinq jours plus tard par le Décret-loi royal 8/2020 et quinze jours plus tard par le 9/2020. En conséquence, il était permis à toutes les entités du secteur public d'utiliser ces contrats et les règles pour l'acquisition de matériel sanitaire, y compris à l'étranger, étaient assouplies. Il était également possible de réaliser des paiements anticipés. Pendant ces jours, tant les politiques que les journalistes ont utilisé l'expression espagnole, quelque peu douteuse, de « bazar persa » pour décrire la situation du marché international. En somme, comme l'indique la Commission consultative des contrats publics de l'État, on se trouvait face à une rupture

Le débat juridique doit se concentrer sur les dysfonctionnements des contrats d'urgence.

L'affaire Koldo s'inscrit dans un contexte de forte tension politique en Espagne.

exceptionnelle des principes de publicité et de concurrence qui devait durer le temps strictement nécessaire.

Malgré le caractère exceptionnel de la situation, certaines personnes n'ont pas hésité à profiter de la pandémie pour obtenir des bénéfices personnels. Au début, le soi-disant « scandale des masques » a été révélé. Deux entrepreneurs bien connectés à la mairie de Madrid ont interféré pour que cette institution achète des masques à des prix exorbitants, récoltant d'importantes commissions. Près de quatre ans après le début de la pandémie, l'affaire Koldo a éclaté. Le bras droit du ministre des Transports aurait contacté de nombreux organismes publics pour qu'ils achètent les masques de ses associés, Víctor de Aldama et Juan Carlos Cueto, par l'intermédiaire de la société *Soluciones de Gestión*. Koldo García utilisait sa position pour convaincre diverses autorités de réaliser ces opérations. Souvent, les masques étaient achetés à des prix supérieurs à ceux du marché et M. García recevait une commission pour sa médiation. Le Parquet anti-corruption a noté dans sa plainte l'augmentation exponentielle des revenus injustifiés sur les comptes de la famille García pendant ces années. Le contrat administratif qui a attiré l'attention des enquêteurs a été conclu avec l'entité publique *Puertos del Estado*. Le Parquet anti-corruption accuse tous les impliqués de délits présumés d'organisation criminelle, de blanchiment d'argent, de corruption, de délits contre le Trésor public et de trafic d'influence.

L'affaire Koldo offre l'opportunité de réfléchir sur les contrôles des marchés publics.

L'affaire Koldo a été, pendant des semaines, le talon d'Achille du gouvernement socialiste. Le passé douteux de l'assistant ministériel était un secret de polichinelle parmi les politiciens et les journalistes, mais personne ne s'attendait à ce qu'il soit impliqué dans de tels délits. Rapidement, tous les regards se sont tournés vers son grand protecteur, le ministre des Transports. Un vieux renard de la politique espagnole, le socialiste José Luis Ábalos qui a été secrétaire général du PSOE. Jusqu'à preuve du contraire, il n'a pas été accusé d'être impliqué dans le réseau. Cependant, son manque de discernement dans le choix de ses conseillers a suffi pour que le parti l'expulse. À ce jour, Ábalos siège au sein du groupe mixte au Congrès des députés.

L'opposition du Parti Populaire (PP) n'a pas laissé passer l'occasion. Les conservateurs estiment que le réseau va au-delà du groupe de Koldo García et qu'il touche l'ensemble du PSOE. Ils ont été particulièrement virulents à l'égard de la présidente du Congrès, Francina Armengol, ancienne présidente du gouvernement des Îles Baléares. Cette administration est parvenue à un accord avec le réseau de Koldo pour la livraison de masques qui se sont avérés défectueux.

D'un point de vue juridique, il est pertinent d'analyser le recours aux commissions d'enquête parlementaires. En effet, dès que l'affaire a éclaté, le Parti Populaire a créé une commission d'enquête consacrée à l'affaire Koldo au Sénat, où ils ont la majorité absolue. Le gouvernement, de son côté, a mis en place une autre commission d'enquête sur les contrats publics pendant la pandémie en général, au Congrès, où ils sont majoritaires avec leurs alliés. Ces actions s'inscrivent dans un contexte de forte tension politique en Espagne. Plusieurs questions se posent du point de vue du droit parlementaire. Premièrement, les constitutionnalistes se demandent s'il est pertinent de créer une commission sur une affaire encore en cours d'investigation par les tribunaux. Deuxièmement, il ne semble pas approprié que les deux chambres mènent des enquêtes

sur la même question, surtout si l'on considère que, compte tenu des majorités politiques dans chaque chambre, les conclusions des deux commissions seront vraisemblablement contradictoires. En troisième lieu, on assiste à une banalisation de cette institution parlementaire. Les commissions d'enquête sont utilisées par les partis politiques pour contraindre d'autres politiciens à comparaître. Rappelons qu'en vertu de l'article 76 de la Constitution espagnole, la déclaration est obligatoire si le comparant est convoqué par la chambre. De plus, au fur et à mesure que les sessions des commissions se succèdent, il est constaté qu'il n'y a pas de véritable volonté d'identifier les dysfonctionnements du système de passation de marchés publics, mais plutôt de transformer cet instrument exceptionnel en un nouveau champ de bataille politique.

En conclusion, l'affaire Koldo offre l'opportunité de réfléchir sur les contrôles des marchés publics. La figure du contrat d'urgence est nécessaire pour des situations telles qu'une pandémie mondiale. Le débat juridique doit explorer les moyens d'éviter ce type de cas peu édifiants qui jette le discrédit sur les institutions publiques. Mais il s'agit sans doute d'un débat juridique difficile à aborder à l'ère de la politique politicienne. ♦ C. M. C.

Les élections autonomiques au Pays basque

Les élections autonomiques du 21 avril 2024 confirment la tendance amorcée par les élections municipales du 28 mai 2023. *Euskal Herria* BILDU (EH BILDU) progresse de manière significative sur le territoire basque et menace très sérieusement l'hégémonie du parti nationaliste basque (PNV).

Déjà, lors des élections municipales, si le parti nationaliste basque est demeuré le premier parti voté en obtenant 31,69 % des voix, son résultat était, en réalité, très mitigé. Perdant près de cinq points (36,24 % en 2019) et près de 86.000 voix (322.373 contre 408.766 en 2019), le PNV ne conservait plus que 981 conseillers municipaux contre 1 060 en 2019. Ensuite et surtout, BILDU obtint 1 050 conseillers municipaux contre 931 lors des précédentes élections de 2019 pour un total 29,2 % des voix contre 24,79 % en 2019. Preuve de cette tendance, c'est dans chacune des provinces du Pays-basque que BILDU y a progressé par rapport aux résultats de 2019. Le parti indépendantiste écrase le PNV en Guipuzcoa (37,5 % contre 28,58 %), passe devant en Alava (25,33 % contre 24,34 %) et se rapproche en Vizcaye (25,4 % contre 35,67 % en 2023 pour 20,57 % contre 40,64 %). BILDU devient ainsi la première force politique dans 104 communes basques (sur 251) et conquiert notamment Vitoria.

EU BILDU ne souffrit pas même de la présence de 44 candidats sur ses listes condamnés pour leur lien avec l'ETA. Pire encore, 7 d'entre eux avaient été condamnés pour assassinat entre 1978 et 2001. Si ces candidats se retirèrent finalement devant la polémique soulevée à l'échelon national, l'électorat basque, pour sa part, n'en fut pas perturbé. La mémoire des victimes du terrorisme ou de la violence passée n'est pas, il est vrai, une priorité locale et les jeunes sont surtout préoccupés par les questions du logement, de l'emploi ou encore de la sécurité. Or, en recentrant ses propos autour des préoccupations sociales plutôt qu'autour d'un nationalisme indépendantiste radical, EH BILDU est devenu le parti de l'avenir pour une proportion importante de l'électorat le plus

jeune face à un PNV taxé de conservatisme. Les enquêtes d'opinion révèlent d'ailleurs que le sentiment nationaliste radical s'estompe (Voir, par exemple, les enquêtes du *sociometro vasco* de mars 2024 où seuls 19 % des personnes interrogées se sentent uniquement basques en 2024 contre 31 % en 1995) et que la majorité des personnes interrogées se situent au centre de l'échiquier politique (55 %). C'est donc bien le discours social et non plus nationaliste radical qui séduit chez BILDU.

L'érosion du PNV se confirma, même, lors des élections générales du 28 juillet 2023 puisqu'il y perdit 8 points (24,05 % contre 32 % en 2019) tandis que le PSOE devenait le premier parti (25,27 % contre 19,2 % en 2019) et BILDU progressait (23,95 contre 18,67 % en 2019).

Pour ce qui les concerne, les élections autonomiques du 21 avril 2024 avaient pour objet de désigner les 75 députés – 25 par province – siégeant au sein du parlement basque. Là encore, si le PNV demeure le premier parti avec 34,82 % des voix, il perd néanmoins 3 sièges pour ne conserver que 27 députés tandis qu'EH BILDU bondit de 6 sièges pour faire jeu égal avec 27 députés et 32,13 %. Fort de son positionnement à la gauche sociale – plus qu'indépendantiste - de l'échiquier politique, BILDU aspire les voix des partis nationaux d'extrême gauche qui soit disparaissent – la coalition *Podemos*-Alliance verte perd ses 6 sièges – soit sont anecdotiques – *Sumar*, avec 3,31 %, n'obtient qu'un siège. Le parti socialiste qui résiste en gagnant deux sièges pour un total de 12 députés avec 14,09 %, fera la différence en renouvelant probablement son alliance avec le PNV pour permettre à celui-ci de continuer à gouverner en Euskadi.

BILDU devra quand même se positionner plus clairement sur son rapport à ETA. Là encore, la campagne fut marquée par des ambiguïtés regrettables. Son candidat aux fonctions de *lehendakari Pello Otxandiano* refusa de qualifier de « terroristes » les membres de l'ETA, cette organisation étant, selon lui, un « groupe armé ». Pendant la précampagne électorale, il avait déjà considéré que les 50 ans de terrorisme d'ETA correspondaient à un « cycle politique » qui était terminé. Il s'excusa finalement pour ces paroles et regretta « d'avoir heurté la sensibilité des victimes d'ETA » et promit de travailler à la réconciliation s'il était investi dans les fonctions suprêmes. Là encore, ces questions sémantiques agitèrent la scène politique nationale et le parti populaire ne manqua pas de s'en emparer pour dénoncer le pacte de gouvernement conclu par le PSOE de Pedro Sánchez avec BILDU et le PNV pour gouverner l'Espagne.

Plus localement, BILDU patientera encore avant d'accéder au pouvoir mais la fulgurance de sa progression semble déjà annoncer une prochaine alternance.

Les élections autonomiques en Catalogne : la lassitude de l'électorat à l'égard de l'indépendantisme ?

Le tumulte indépendantiste catalan a indiscutablement contribué à la poussée du parti socialiste dans la *Generalitat*. Obtenant 13,9 % des voix et 17 députés aux élections autonomiques du 21 décembre 2017, le parti socialiste des catalans devenait le premier parti aux élections du 14 février 2021 avec 33 sièges et 23,03 % des voix. Las, les formations indépendantistes – *junts* de centre-droit, ERC (*Ezquerria republicana catalana*) de gauche et Candidature d'unité populaire (CUP) d'extrême gauche – finirent par se

regrouper pour – dans la douleur - accorder l'investiture à Pere Aragonès (ERC) comme Président de la Catalogne.

L'indépendantisme est toutefois un but mais non un programme politique. Cette coalition se fissura rapidement et dès septembre 2022 elle fut remise en question par les militants de *Junts*.

Les élections municipales du 28 mai 2023 confirmèrent la montée en puissance des socialistes qui obtinrent 23,71 % des votes loin devant *Junts* (18,36 %) et ERC (17,29%). Tandis qu'ERC est sérieusement ébranlé (23,52 % en 2019), les partis conservateurs progressent de leur côté. Le Parti populaire passe de 4,63 % à 8,22 % tandis que *Vox* parvient à 5,01 % alors qu'il était inexistant en 2019 (1,03 %).

Le fléchissement des mouvements indépendantistes déjà manifeste aux élections municipales sera brutalement confirmé aux élections générales du 28 juillet 2023. Certes, la portée nationale de ces élections emportait avec elles d'autres enjeux que ceux portés par les partis indépendantistes. Pour autant, les résultats relativisaient considérablement le poids réel du mouvement indépendantiste en Catalogne. Les partis nationaux occupèrent ainsi les trois premières places et progressèrent de manière significative. Le PSOE culminait à 34,47 % (20,5 % en 2019), SUMAR obtenait 14,04 % et le parti populaire atteignait 13,37 % (7,42 % en 2019). Assez piteusement, ERC chutait à 13,15 % (22,57 % en 2019) et *Junts* résistait à 11,16 % (13,68 % en 2019). *Vox* n'était pas si loin avec 7,76 % (6,29 % en 2019).

Les dissensions entre partis indépendantistes débouchèrent, comme cela était prévisible, sur un blocage des institutions et l'impossibilité de voter le budget. Le Président prononça la dissolution du Parlement le 19 mars 2024 et convoqua des élections pour le 12 mai suivant.

Lors des élections autonomiques, le PSOE conduit par Salvador Illa l'emporte à nouveau et progresse pour atteindre 27,96 % en emportant 9 sièges supplémentaires pour un total de 42. Malgré (ou grâce à ?) sa fuite en Belgique puis sa campagne depuis la France, Carles Puigdemont fait progresser *Junts* à 21,59 % qui gagne 3 sièges pour un total de 35. L'effondrement d'ERC se confirme aussi. N'obtenant que 13,66 % des voix, l'ancien principal parti indépendantiste perd 13 sièges pour n'en conserver que 20. Le choc est si rude que son leader annonce son retrait de la vie politique et qu'il ne siégera pas comme député après la désignation de son successeur. La droite nationale atteint presque les 20 % (parti populaire 11 % et *Vox* 7,95 %) et tire profit de la disparition de *Ciudadanos*. Enfin, à la suite des discours sur les dangers de l'immigration, l'indépendantisme d'extrême droite fait irruption dans le parlement catalan : *Aliança catalana* obtient un siège.

Surtout, les partis indépendantistes perdent la majorité obtenue en 2012 qui avait permis d'amorcer le « *procès* ». L'amnistie engagée par le Président Sánchez a finalement normalisé les indépendantistes et contribué à les dissoudre dans les grands enjeux nationaux. Les déçus d'ERC ont manifestement rejoint le PSOE et l'indépendantisme a vécu en Catalogne.

Reste maintenant à Salvador Illa à constituer une majorité pour gouverner.

Quant à Pedro Sánchez et à sa main tendue à l'égard des indépendantistes, il en sort indiscutablement renforcé. ♦ P. C.

Que penser des « artisans de la paix » ?

Il y a de quoi s'étonner, à propos du procès de Txetx ETCHEVERRY et Béatrice MOLLE qui vient de se tenir devant le Tribunal correctionnel de Paris (jugement du 16 mai 2024), que personne ne discute le rôle des « artisans de la paix ». Il nous est dit notamment que la société civile basque aurait aidé l'ETA à concéder la paix aux Etats français et espagnol qui s'y refusaient. En d'autres termes, l'ETA serait un faiseur de paix grâce à l'intervention des « artisans ». Et tout le monde de considérer d'une seule voix que le procès fait à M. ETCHEVERRY et Mme MOLLE est injuste.

Contrairement aux apparences, ce point de vue porté par la gauche abertzale ne fait pas l'unanimité.

Certains considèrent, à l'inverse, que c'est plutôt l'écœurement de la société civile d'Hegoalde et de l'Espagne tout entière – l'esprit d'ERMUA est passé par là - comme l'efficacité des Etats de droit français et espagnol qui ont amené l'ETA à mettre un terme à plusieurs décennies de barbarie. Et ceux-là de souligner que, d'une part, si l'ETA voulait arrêter de tuer, de blesser, d'extorquer et de terroriser, il lui suffisait d'arrêter (ce qu'elle a fait) et d'autre part, si elle voulait remettre ses armes, il lui suffisait d'indiquer les lieux de ses caches (ce qu'elle n'a pas fait).

Une lecture critique peut donc reprocher aux « artisans de la paix » d'avoir permis à l'ETA une sortie honorable. Sans eux, l'ETA était défait. Avec eux, l'ETA a accordé la paix. D'autres déplorent aussi le silence de ces « artisans » durant les pires moments. Pour sa part, le gouvernement français les poursuit notamment parce qu'ils ont altéré des armes dont l'analyse aurait pu servir à élucider les 379 assassinats de l'ETA restant sans coupables identifiés.

Il n'étonne aussi personne que l'ETA ait organisé sa sortie de scène en France et non en Espagne où elle a pourtant commis l'essentiel de ses exactions. La réponse est simple. Les Espagnols ont souffert de l'ETA. Pas les Français. Les Espagnols ont pleuré à cause de l'ETA. Pas les Français. Les Espagnols connaissent l'ETA. Pas les Français.

Ce n'est donc qu'en France qu'a pu se jouer ce dernier acte. Le récit proposé par les « artisans » était, en effet, inaudible pour l'essentiel de la société civile du « sud ». Même le PNV n'a guère goûté cette surexposition médiatique qualifiée par d'autres de « mise en scène grotesque ». L'ignorance voire l'indifférence des français consubstantielle à une vision romantique de l'ETA ont, à l'inverse, constitué un terreau propice au récit proposé par les « artisans de la paix ». Par la même occasion, la démocratie espagnole, avec une condescendance bien française, est à l'envie présentée comme un Etat d'essence franquiste. La boucle est ainsi bouclée : l'ETA a lutté contre un Etat espagnol répressif et a accordé la paix contre la volonté de celui-ci.

L'ETA serait un faiseur de paix grâce à l'intervention des « artisans ».

Plutôt qu'à travers un affrontement des récits, l'intervention des artisans de la paix gagnerait à être présentée à travers ces différents points de vue. Comme toujours, il y a plusieurs vérités et elles doivent toutes se dire.

Mais, plutôt qu'à travers un affrontement des récits, l'intervention des artisans de la paix gagnerait à être présentée à travers ces différents points de vue. Comme toujours, il y a plusieurs vérités et elles doivent toutes se dire. Là est bien l'essence du pluralisme démocratique si honni par l'ETA. Il est nécessaire aussi que soit portée la mémoire des victimes, que soit salué le retour à la voie démocratique et qu'il soit mis des mots sincères et objectifs sur le terrorisme d'ETA. Et éviter ainsi à tout prix de réécrire une histoire qui magnifierait ou simplement omettrait ceux qui ont semé la désolation.

Quoi qu'il en soit, et même s'il s'agissait uniquement de sauver les apparences, l'intervention de M. ETCHEVERRY et Mme MOLLE a contribué à ancrer la paix dans la société basque. Et c'est aussi ce qu'il faut retenir de cette histoire. ♦ P. C.

Justice constitutionnelle

Divergence des parents pour l'éducation de leurs enfants : l'exigence de neutralité

Par l'arrêt 26/2024 du 14 février 2024, le Tribunal constitutionnel espagnol avait à connaître d'un recours d'*amparo* formé par la mère d'une enfant mineure qui mettait en cause les décisions de justice ayant accordé que l'établissement scolaire de cette dernière soit choisi par le père contre la volonté de la mère. Le litige, et les raisons du recours d'*amparo*, tenaient en effet à ce que les parents, qui étaient divorcés, s'opposaient quant au choix du type d'établissement scolaire pour y placer leur fille, la mère souhaitant une inscription dans une école publique laïque, le père dans une école privée de confession religieuse catholique, et c'est donc ce dernier qui, sous certaines conditions qu'on précisera plus loin, a eu gain de cause par décision de l'autorité judiciaire compétente.

A partir du moment où il existe une divergence substantielle et irréconciliable entre les parents sur le plan des croyances religieuses, de laquelle découle un désaccord quant au choix du type de formation scolaire de leur enfant mineur, « l'intérêt supérieur de ce dernier impose que la formation retenue se déroule dans un environnement de neutralité, afin que l'enfant puisse par la suite former ses propres convictions de manière libre ».

Le Tribunal constitutionnel était ainsi appelé à examiner si une telle décision était de nature à heurter les droits fondamentaux de la requérante, en l'occurrence sa liberté religieuse (article 16.1 de la Constitution) en relation avec le droit de sa fille à recevoir, ou à ne pas recevoir, une formation religieuse et morale en accord avec ses propres convictions (article 27.3 de la Constitution). L'examen du juge constitutionnel aboutit à considérer que la violation de ces droits fondamentaux était bien constituée en ce que, compte tenu des divergences de vues entre les deux parents, le plus conforme à l'intérêt de la mineure impliquait que sa formation scolaire se déroule dans un environnement neutre lui permettant de développer librement ses convictions. Cette solution, adoptée par 6 juges contre 3, repose sur un raisonnement en plusieurs temps.

Le Haut Tribunal commence par souligner que, « dans une société toujours plus diverse, il peut arriver, et, de fait, il arrive, que les convictions morales et religieuses des parents ne coïncident pas, soit parce que l'un défend la laïcité alors que l'autre fait valoir des croyances religieuses, soit parce que chacun d'entre eux est d'obédience religieuse distincte ». Il poursuit en rappelant les exigences constitutionnelles en présence, à savoir la protection du droit fondamental des parents à choisir l'éducation de leurs enfants, qui peut ainsi être aconfessionnelle ou confessionnelle, mais également la défense du droit

des enfants en matière de liberté idéologique et religieuse. Sur ce fondement, il estime, et se trouve ici tout l'intérêt de l'arrêt, que, bien que l'enfant puisse manquer de maturité pour exercer sa liberté religieuse, comme c'est le cas en l'espèce (l'enfant concernée ayant 6 ans au moment des faits), dès lors que « les parents ne se mettent pas d'accord sur le choix d'un établissement scolaire, (la liberté religieuse de l'enfant) implique qu'elle soit protégée de manière à ce que, (une fois acquise cette maturité), l'intéressé soit en mesure de s'autodéterminer en matière religieuse ». En conséquence, à partir du moment où il existe une divergence substantielle et irréconciliable entre les parents sur le plan des croyances religieuses, de laquelle découle un désaccord quant au choix du type de formation scolaire de leur enfant mineur, « l'intérêt supérieur de ce dernier impose que la formation retenue se déroule dans un environnement de neutralité, afin que l'enfant puisse par la suite former ses propres convictions de manière libre ».

Or, en l'espèce, même si l'autorité judiciaire a fait valoir plusieurs éléments de nature à conforter le choix de l'établissement confessionnel par le père, soit parce qu'ils réduisent l'influence religieuse (la mère conservant la possibilité d'exempter sa fille de la formation religieuse proprement dite dispensée dans cette école), soit parce qu'ils procurent certains avantages (proximité du domicile, enseignement d'une seconde langue étrangère, cours de natation), le Tribunal constitutionnel observe que l'établissement en cause présente « un clair caractère religieux » comme il ressort de la brochure de présentation de l'école qui en fait une école chrétienne se référant à Dieu, et dont l'identité et les valeurs sont basées sur le projet évangélique ; de sorte que, selon le Tribunal, « l'élément religieux transcende (le cours de formation catholique) et ressort de manière générale dans le projet éducatif, la pédagogie et la méthodologie de l'école, à travers les professeurs et en espérant l'implication des famille en ce sens ».

Aussi, « face à l'option d'une école religieuse, dont le projet pédagogique global est explicitement dirigé vers la formation à la foi, l'école publique non confessionnelle s'avère plus apte à favoriser le libre développement des convictions religieuses de la mineure compte tenu de la position de neutralité (de l'école publique) vis-à-vis des divergences des parents ». « De cette manière se trouve mieux respecter l'intérêt supérieur (de l'enfant) à former ses propres croyances en matière religieuse à travers une information et une connaissance transmises de manière objective, critique et pluraliste, permettant que se développe une opinion critique au sein d'une famille caractérisée par la diversité en cette matière ».

Cette conclusion n'a absolument pas convaincu les trois juges dissidents qui, défendant la voie préconisée par les juges ordinaires dans cette défense, sont même allés jusqu'à considérer que « l'arrêt (soutenait) l'idée que la simple existence d'une ambiance religieuse constituait une présence toxique de laquelle il importait, à tout prix, de préserver la fille de la requérante ». Sans entrer dans ce type de considération, il faut avouer que la motivation de l'arrêt suscite, au moins sous certains aspects, la perplexité car la préservation du droit des enfants mineurs de s'autodéterminer dans le futur en matière religieuse, qui implique que soit privilégiée la « neutralité » de l'école publique, ne vaut qu'en cas de divergence de vues sur ce plan entre les parents, alors qu'elle disparaît totalement si les deux parents sont d'accords pour inscrire leur enfant dans un établissement scolaire de confession religieuse... ♦ O. L.

« Face à l'option d'une école religieuse, dont le projet pédagogique global est explicitement dirigé vers la formation à la foi, l'école publique non confessionnelle s'avère plus apte à favoriser le libre développement des convictions religieuses de la mineure compte tenu de la position de neutralité (de l'école publique) vis-à-vis des divergences des parents ».

Panorama de décisions récentes du Tribunal Constitutionnel en matière de droit de l'environnement

La protection de l'environnement en Espagne a récemment fait l'objet d'une attention particulière de la part du Tribunal constitutionnel qui a rendu quatre décisions en la matière. Portant essentiellement sur le partage des compétences de l'État et des communautés autonomes, ces décisions ne manquent toutefois pas complètement d'intérêt sur le fond.

Maintien de la suspension partielle de deux lois de la *Xunta* de Galice relatives à la protection du littoral (Tribunal constitutionnel, 27 février 2024)

S'agissant tout d'abord de la loi du 6 juillet 2023 sur la planification et la gestion intégrée du littoral, le Tribunal maintient la suspension des dispositions contestées en raison de l'atteinte aux compétences de l'État qu'elle entraînait. En effet, si la loi contestée prévoyait que la *Xunta* est responsable de la gestion de l'espace maritime-terrestre et si le gouvernement galicien soutenait que ces compétences sont définies dans le statut d'autonomie, le gouvernement central estimait en revanche que la loi empiétait sur les compétences de l'État dans différents domaines, notamment en incorporant unilatéralement la mer au territoire de la communauté autonome.

S'agissant ensuite de la loi du 27 décembre 2022 relatives aux mesures fiscales et administratives, l'assemblée plénière a décidé de lever la suspension des articles contestés tout en maintenant le paragraphe 1 de l'article 10 et le paragraphe 1 de la première disposition transitoire qui établissent un délai de prescription de 15 ans pour l'action en justice visant à imposer le rétablissement de la légalité dans la zone de servitude pour la protection du domaine public maritime et terrestre. En effet, ainsi que l'explique le Tribunal, si la suspension de ces dispositions était levée, « *cela pourrait conduire à la consolidation de situations juridiques irréversibles ou difficilement réversibles qui porteraient atteinte aux valeurs naturelles et paysagères de la côte galicienne* ». En outre, le Tribunal priorise la nécessité de sauvegarder l'environnement et estime que le maintien de la suspension n'est pas « *susceptible de causer un préjudice à des intérêts publics ou privés de nature à affecter de manière directe et immédiate un secteur économique fondamental pour l'économie de la nation, ni un préjudice économique difficilement réparable* ».

Rejet du recours du gouvernement de la Communauté de Madrid contre plusieurs mesures du plan choc d'économie d'énergie porté par le Gouvernement central (Tribunal constitutionnel, 31 janvier 2024).

Le gouvernement de la Communauté de Madrid contestait l'article 29 du décret-loi royal du 1^{er} août 2022 relatif aux mesures d'économie et d'efficacité énergétique (plan de choc d'économie d'énergie) adopté pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine. Parmi les mesures adoptées certaines visaient à imposer que la température de l'air dans les pièces chauffées de certains bâtiments ne puisse être supérieure à 19° C, ni inférieure à 27° C dans les locaux réfrigérés, que les vitrines ne puissent être éclairées

après 22 heures ou encore, que les bâtiments et locaux donnant sur la rue soient dotés d'un « *système adéquat de fermeture des portes* ». Pour le gouvernement de la Communauté de Madrid, deux vices de constitutionnalité affectaient ce plan. D'une part, l'existence de la « *nécessité extraordinaire et urgente* » qui permet de légiférer par décret-loi devait être écartée, d'autre part, l'État empiétait sur les compétences régionales notamment dans le domaine de l'énergie, de l'organisation et de la planification de l'activité économique régionale.

Rejetant une partie de ces griefs au motif que le recours a perdu une grande partie de sa raison puisque quatre des cinq mesures contenues dans l'article contesté sont caduques, le Tribunal se concentre sur la seule mesure encore en vigueur, celle relative à la fermeture correcte des portes, et sur le recours au décret-loi. Sur ce dernier point, il souligne ainsi que « *le gouvernement a justifié de manière explicite et motivée la nécessité extraordinaire et urgente d'approuver par décret-loi ce plan d'économie et de gestion de l'énergie, justification qui se trouve dans l'impact énergétique causé par le conflit armé en Ukraine, étant urgent et nécessaire pour réduire la consommation d'énergie et la dépendance à l'égard de l'extérieur qui en découle* ». En ce qui concerne le système de fermeture des portes, le Tribunal ne considère pas que l'État ait empiété sur les compétences que la Communauté de Madrid a statutairement assumées en matière de santé et d'hygiène. Selon lui, « *le fait que l'article contesté empêche que les portes donnant sur la rue soient ouvertes en permanence afin d'éviter le gaspillage d'énergie ne signifie pas qu'elles doivent être fermées en permanence ou que les mesures de ventilation hygiénique établies par la communauté autonome dans l'exercice de ses compétences ne doivent pas être respectées* ».

Rejet du recours en *amparo* déposé par *Ecologistas en Acción* en matière de contamination à l'américium et au plutonium à Palomares (Almería) (Tribunal constitutionnel, 25 janvier 2024).

Par sa décision du 25 janvier 2024, le Tribunal constitutionnel a refusé d'apprécier si la gestion de la contamination à l'américium et au plutonium à Palomares (Almería) porte atteinte aux droits fondamentaux et rejeté en conséquence le recours en *amparo* déposé par *Ecologistas en Acción*. Ce recours faisait suite à l'arrêt du Tribunal suprême qui avait conclu que le Conseil de sécurité nucléaire n'est pas compétent pour mettre en œuvre le plan de réhabilitation, sans toutefois préciser quel serait l'organe responsable de cette mise en œuvre. La deuxième chambre du Tribunal constitutionnel, a ainsi jugé que la question soulevée ne revêtait pas une « *importance constitutionnelle particulière* ».

Cette décision du Tribunal constitutionnel vient clôturer un long contentieux judiciaire relatif au plan de réhabilitation de Palomares (Andalousie). On se souvient en effet que le 17 janvier 1966, au cours d'un ravitaillement de carburant en vol au large de Palomares, l'avion américain ravitailleur avait percuté un B-52 qui transportait quatre bombes H. L'accident nucléaire provoqué par la destruction de deux bombes lors de l'impact au sol avait alors entraîné une forte contamination au plutonium (estimée à 4,5 kg sur 250 hectares jusqu'aux fermes situées à 1,6 km des côtes) et à l'uranium de qualité militaire.

Les recours de *Ecologistas en Acción* devant le Tribunal suprême et le Tribunal constitutionnel fustigent ainsi l'insuffisance de mesures prises pour assurer la

Non-respect des compétences de l'Etat

Atteinte à l'environnement

Justification du plan d'économie et de gestion de l'énergie

Un plan de réhabilitation insuffisant

décontamination et la réhabilitation des terrains concernés soulignant que « *la première et seule mesure pour atténuer la contamination radioactive a été de clôturer une grande partie de la zone contaminée qui a été achevée en 2011, mais à ce jour, il y a toujours des terres contaminées à l'extérieur de la clôture* ».

La décision du Tribunal constitutionnel ne clôt toutefois pas le feuilleton judiciaire. En effet, estimant que cette décision viole le droit à une protection judiciaire effective ainsi que le droit à la santé, à un traitement non dégradant et à l'environnement, *Ecologistas en Acción* a fait savoir qu'ils saisiraient la Cour européenne des droits de l'Homme...

♦ **A. B. et B. P.**

Dépénalisation de l'euthanasie ou quand le juge prend les devants

L'Équateur, en 2024, s'ajoute à la liste, courte, mais remarquable, d'États dont la juridiction constitutionnelle s'est illustrée à travers une jurisprudence en matière de fin de vie qui ne manque ni d'audace, ni de controverses.

Ce n'est un secret pour personne que vouloir, ou ne pas vouloir, penser la mort, la sienne ou celle des autres, constitue une alternative qui déchaîne les passions. Bien sûr, au-delà du caractère profondément intime de la fin de vie, c'est la reconnaissance potentielle d'un droit d'y mettre un terme prématurément qui a retenu et retient encore l'attention.

Si un tel droit n'est pas totalement inconnu, bien qu'encore rarement reconnu, partout dans le monde, les débats s'intensifient, au sein de la *doxa*, dans les hémicycles, mais également, de manière moins conventionnelle, au sein des cours constitutionnelles. En France, les tentatives de réforme se succèdent, un projet de loi relatif à l'accompagnement des malades et de la fin de vie ayant été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 6 juin dernier. Mais alors que la doctrine se concentre sur cette énième tentative, c'est outre-Atlantique, en Équateur, que la fiction est devenue réalité. Cet État d'Amérique latine, souvent étudié sous l'angle de la protection inédite de l'environnement mise en place par la Constitution de 2008, s'est également distingué en matière de régulation de l'euthanasie. Près de 25 ans après la première, et paradigmatique décision de la Cour constitutionnelle colombienne, son homologue équatorienne lui a emboîté le pas à travers une jurisprudence qui mérite de retenir l'attention.

À l'origine de ce recours, Paola Roldán Espinosa, 42 ans, atteinte d'une maladie neuro-dégénérative grave, sollicitant l'aide d'un tiers à mourir. Cette pratique étant considérée comme un homicide sur le fondement de l'article 144 du Code pénal, la requérante a intenté une action en inconstitutionnalité à l'encontre de cette disposition, conformément à la procédure prévue aux articles 436 et 438 de la Constitution.

Selon cet article, « la personne qui tue une autre personne sera sanctionnée par une peine privative de liberté de 10 à 13 ans ». Se posait la question de savoir si l'application de la sanction pénale d'homicide était compatible avec les droits à la vie et au libre développement de la personnalité lorsque, le médecin accède à la demande, libre et

L'arrêt 67-23 du 5 février 2024 tranche le recours en inconstitutionnalité formé par une patiente atteinte de la maladie de Charcot.

L'euthanasie n'est plus couverte par l'incrimination pénale d'homicide.

éclairée, d'euthanasie d'un patient souffrant de douleurs intenses résultant d'une lésion corporelle grave et irréversible ou, d'une maladie grave et incurable. Pour prendre la mesure du renouveau conceptuel ambitionné par la Cour, les deux temps de la décision, le raisonnement, ainsi que ses effets, méritent d'être rappelés.

À première vue, l'argumentation suivie par la Haute juridiction semble assez similaire à celles suivies par ses homologues, lorsqu'elles ont été amenées à se positionner sur la question. Elle rappelle, ainsi, que la vie est protégée aussi bien par la Constitution, les traités internationaux, que par le Code pénal, et que de cette reconnaissance unanime découle la volonté de protéger la vie contre toute privation arbitraire et illégitime. Toutefois, les juges soulignent que « bien que la protection du droit à la vie soit une valeur primordiale dans la Constitution, elle ne peut être interprétée comme étant absolue ». Le raisonnement suivi est limpide : si la vie est un bien juridique et un droit dont l'exercice appartient à chaque personne, elle ne constitue pas une obligation qui imposerait un « devoir de vivre ». Dans ce contexte, en vertu du libre développement de la personnalité et de l'autonomie de la personne, l'individu dispose de la capacité de prendre des décisions susceptibles d'affecter son état de santé, incluant la possibilité de demander une aide à la mort, dans des conditions strictement déterminées. Cette ligne de pensée parcourt également d'autres décisions de juridictions constitutionnelles en la matière, notamment dans les deux décisions du Tribunal constitutionnel espagnol qui l'ont précédées, en 2023, relatives à la *Ley orgánica de regulación de la eutanasia* de 2021.

La Cour constitutionnelle reconnaît alors la constitutionnalité sous réserve de l'article 144 du Code pénal : cet article n'est conforme à la Constitution qu'à la condition que ne soit pas sanctionné le médecin qui procède à une euthanasie à la demande expresse du patient, dont le consentement est libre et éclairé, si celui-ci souffre d'une lésion corporelle grave et irréversible ou d'une maladie grave et incurable. Mais les juges ne s'arrêtent pas là. En plus de doter la décision d'effets immédiats, ils invitent le législateur à légiférer dans un délai de 6 mois en lui imposant une grille de lecture stricte. En effet, la Cour dresse une liste précise de mécanismes à mettre en place, notamment visant à garantir et vérifier le caractère libre et informé de l'expression du consentement, mais aussi relatifs à la vérification des conditions physiques et médicales requises. Elle ne se contente pas de poser les fondements de l'existence de l'euthanasie, mais en dessine les contours en fixant strictement le contenu en vue de garantir une mise en pratique effective.

Bien qu'une telle attitude soit peu fréquente de la part d'une juridiction constitutionnelle, ce n'est pas la première fois que l'une d'entre-elles pose de telles exigences. L'une des illustrations les plus frappantes est évidemment celle de la Cour constitutionnelle colombienne qui, à travers une *saga* jurisprudentielle inaugurée en 1997, n'a eu de cesse de construire et délimiter les contours d'un droit à mourir dans la dignité au fil de 14 arrêts. En Europe, le Tribunal constitutionnel fédéral allemand, dans un arrêt du 26 février 2020, avait, lui aussi, donné au législateur de nombreuses indications quant à la manière de légiférer sur la fin de vie, une véritable « feuille de route » afin de prévenir une éventuelle censure constitutionnelle. Cette stratégie, qui tend à encadrer la législation à venir, n'a pas manqué de nourrir la réflexion et, surtout, la controverse. Bien

Il n'existe pas un « devoir de vivre ».

La Cour invite le législateur à légiférer en faveur de l'euthanasie.

À l'image des juges colombiens, les juges équatoriens dessinent les contours de la future législation.

Une décision inédite qui suscite de nombreuses critiques quant au rôle joué par la juridiction constitutionnelle dans la construction d'un droit de l'euthanasie.

que la juridiction constitutionnelle, consciente qu'elle n'a ni la légitimité ni la vocation à se substituer au législateur, invite celui-ci à intervenir, il n'en demeure pas moins qu'elle lui impose une conception précise du droit et une grille de lecture détaillée à respecter. Ce mécanisme expose la juridiction à la critique d'un « gouvernement des juges » et à des doutes légitimes sur le respect de la répartition des pouvoirs, notamment, vis-à-vis de l'initiative législative. Audace ou enjambement de ses compétences, les interrogations sont renouvelées autour du rôle d'une juridiction constitutionnelle dans la construction d'un droit nouveau et de sa traduction normative, le choix des parlementaires étant extrêmement restreint et leurs travaux très orientés.

Pour autant, tout comme en Colombie, en l'attente de l'adoption d'une loi régulant l'euthanasie dont la procédure est souvent lourde et complexe, c'est par la voie réglementaire que l'aide à mourir a été encadrée. A ce titre, le 12 avril 2024, le ministère de la Santé a publié au Registre Officiel un règlement d'application de l'euthanasie. Ledit texte réglemente les exigences requises ainsi que tous les aspects procéduraux à suivre pour en bénéficier. Conformément à la décision de la Cour, le patient majeur devra, d'une part, être atteint d'une maladie grave et incurable, ou d'une lésion corporelle grave et irréversible, et, d'autre part, formuler son consentement de manière claire, libre et éclairée. À cela, s'ajoute l'exigence d'un rapport médical et d'un diagnostic définitif de la maladie ou du préjudice corporel. Un comité interdisciplinaire, composé de trois médecins spécialistes, d'un psychologue, d'un psychiatre, d'un bioéthicien, d'un avocat, d'un travailleur social et d'un représentant de la société civile, sera chargé de vérifier le respect des exigences. Dans un délai de 10 jours, le Comité informera le patient ou son représentant légal de l'acceptation ou du rejet de la demande. Évidemment, les critères fondés sur l'état de santé de la personne et les garanties procédurales ainsi posées visent à éviter les dérives d'une pratique aussi sensible que litigieuse.

In fine, cette évolution normative marque un renouveau conceptuel, et ouvre la voie à une évolution des législations dans une zone géographique encore fortement marquée par la religion catholique, à l'heure où les Parlements uruguayen et chilien s'affairent, non sans mal, autour de cette question. ♦ L. C.