

Bulletin d'information trimestriel

N° 44, septembre 2025

Sommaire

La constitutionnalité de l'amnistie

- 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, Zérah
Brémond, Pierre Cambot,
Damien Connil, Théo Jurat-
Pentiadou, Olivier Lecucq

Mise en page :

Claude Fournier

Mot du directeur

Chers lecteurs,

Le présent numéro de la *Lettre* débutera par un long et bel éditо consacré à l'arrêt du Tribunal constitutionnel espagnol du 26 juin dernier déclarant la loi d'amnistie pour la normalisation institutionnelle, politique et sociale en Catalogne, conforme, pour l'essentiel, à la Constitution, étant rappelé que cette loi a pour objet d'annuler toutes les procédures judiciaires et les condamnations liées aux événements qui se sont déroulés pendant le *Procés* catalan et dont la *Lettre*, antérieurement, a largement rendu compte. Et le moins qu'on puisse dire est que cet arrêt, fort attendu, ne fera pas disparaître les controverses qui étaient apparues dès l'annonce de la loi d'amnistie. On peut même dire qu'il les amplifie, tant sur le plan juridique (notamment s'agissant des interrogations sur la motivation de l'arrêt) que sur le plan politique (notamment s'agissant de la politisation du Tribunal constitutionnel), au point de se poser en définitive une question : « la politique doit-elle être soumise au droit ou, au contraire, le droit doit-il être soumis à la politique ? ».

La suite sera tout aussi intéressante, et hétéroclite. Du côté européen comme de celui d'Amérique latine, il s'agira de rendre compte de plusieurs événements, politiques et juridiques. Pêle-mêle : la politique pénitentiaire à l'égard des prisonniers liés à l'ETA qui fait débat ; les cas Kirchner et Bolsonaro devant la justice en Argentine et au Brésil (le dernier cité ayant entretemps été lourdement condamné comme il sera vu dans le prochain numéro de la *Lettre*) ; la jurisprudence « climatocentrique » de la Cour interaméricaine des droits de l'homme ; un arrêt du Tribunal constitutionnel espagnol à propos d'une motion de censure déposée à l'encontre d'un exécutif municipal ; et, enfin, un arrêt de ce même Tribunal faisant application du principe de non-rétroactivité de la loi pénale en faveur d'un étranger éloigné.

Bonne lecture ! ♦ O. L.

Editо

Ite missa est !... ou presque...

Voici donc tranchée la question qui, depuis des mois, empoisonne la vie politique et institutionnelle espagnole. En effet, le 26 juin dernier, le Tribunal constitutionnel a déclaré la loi d'amnistie du 10 juin 2024, pour l'essentiel, conforme à la Constitution espagnole du 27 décembre 1978. Il apporte, ainsi, une réponse très attendue au recours d'inconstitutionnalité présenté le 9 septembre 2024 par plus de cinquante

députés et plus de cinquante sénateurs du Parti Populaire (*Partido Popular* ou *PP*), parti conservateur et principale force d'opposition au gouvernement de Pedro Sánchez, contre la loi (organique) d'amnistie pour la normalisation institutionnelle, politique et sociale en Catalogne (*Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña* ou *LOA*). Plus précisément, est reconnu conforme à la Constitution le texte qui entend annuler toutes les procédures judiciaires et les condamnations liées aux événements qui se sont déroulés pendant le *procés* catalan, c'est-à-dire les actions sociales et politiques qui ont eu lieu en Catalogne à partir de 2012 dans le but de parvenir à l'indépendance de cette Communauté autonome, et qui ont atteint leur apogée, notamment, avec la consultation du 9 novembre 2014, le référendum du 1^{er} octobre 2017 ou encore la déclaration unilatérale d'indépendance subséquente. Le juge constitutionnel espagnol estime, sans surprise, qu'une telle mesure de clémence n'est pas contraire à la Constitution.

Le 26 juin 2025, le Tribunal constitutionnel espagnol a jugé l'essentiel de la loi qui amnistie les leaders indépendantistes catalans conforme à la Constitution.

La solution est acquise par 6 voix contre 4.

L'arrêt, qui compte 209 pages, s'accompagne de 315 pages consacrées à 4 opinions dissidentes.

Tranchée ? Qui plus est sans surprise ? Rien n'est moins sûr. Pour s'en convaincre, quelques rappels en forme d'éclairages suffiront, d'abord pour saisir l'ambiance électrique qui entoure ce texte. Car, dans cette loi – sans doute la plus remarquable de toute la législature – l'exceptionnel le dispute à l'extraordinaire, amnistiant rien moins que des centaines de personnalités et de militants poursuivis pour avoir pris une part active au processus indépendantiste catalan. L'arrêt du 26 juin porte le témoignage de l'intensité des débats qui, dans, mais aussi en dehors, des prétoires et bien avant la saisine du juge constitutionnel, ont divisé la société espagnole et souvent pris un caractère incendiaire : 209 pages, auxquelles il faut encore en ajouter 315 consacrées aux quatre opinions séparées, toutes dissidentes, soit un total de 524 pages. D'ailleurs, la solution elle-même est acquise par six voix contre quatre (les quatre opinions dissidentes), reflétant la fracture de la juridiction constitutionnelle entre une majorité, dite progressiste, et une minorité, réputée conservatrice. Solution qui a suscité des réactions innombrables et, inévitablement, fait l'objet de vigoureuses critiques. Aussi, le recours tranché, la controverse ne l'est pas pour autant. Du reste, sans doute faudrait-il évoquer non pas une mais des controverses. Deux, au moins, l'une juridique, l'autre politique.

Sur le plan juridique, la messe n'est pas dite. Souvenons-nous que ce texte, dès son examen par le Parlement, a incarné la volonté du pouvoir en place de contraindre le système démocratique et institutionnel afin d'atteindre un objectif politique conjoncturel. Le renversement se produit à l'été 2023, à la suite des élections législatives générales. Ne faisant naître aucune majorité, les leaders des deux principales formations politiques ayant obtenu le plus de voix – Alberto Núñez Feijóo pour le *Partido Popular* et Pedro Sánchez, président du gouvernement sortant, pour le parti socialiste (*PSOE*) – peuvent espérer être désignés chef du gouvernement. Après l'échec d'Alberto Núñez Feijóo, Pedro Sánchez, afin d'obtenir le nombre de votes suffisant pour être investi chef du gouvernement, s'engage, avec le soutien du parti socialiste, à faire adopter une loi d'amnistie au bénéfice des indépendantistes catalans. La manœuvre est grossière : parti socialiste et chef du gouvernement sortant qui, jusqu'au printemps 2023, avaient régulièrement et publiquement soutenu l'inconstitutionnalité de toute loi d'amnistie, opéraient un revirement motivé par la nécessité d'obtenir les voix indispensables à l'investiture, c'est-à-dire, en particulier, celles des députés du parti indépendantiste catalan *Junts per Catalunya* qui exigeaient l'amnistie de tous les participants au

référendum dit « d'autodétermination » d'octobre 2017. Autrement dit, la véritable finalité de la loi était d'obtenir les voix de *Junts* indispensables pour obtenir l'investiture ; la clémence était, avant tout, le résultat de calculs évidents, formalisés dans l'accord conclu entre le *PSOE* et *Junts* le 9 novembre 2023. Se trouvait, ainsi, commis le péché originel dont le texte à venir allait porter les stigmates.

Sa procédure d'adoption, notamment, puisque ce n'est pas par un projet mais par une proposition de loi qu'elle s'ouvre. En d'autres termes, pour éviter rapports et avis préalables, c'est le groupe parlementaire socialiste qui est chargé de présenter directement le texte au Congrès des députés. Par la suite, le texte définitif est, quant à lui, adopté, en partie, grâce aux votes de députés indépendantistes qui allaient être bénéficiaires de la mesure. Et même si le long préambule de la loi – 9 des 17 pages qu'elle compte – insiste sur « la nécessité de surmonter et de canaliser les conflits politiques et sociaux profondément enracinés, dans le but d'améliorer la cohabitation et la cohésion sociale, ainsi que d'intégrer les différentes sensibilités politiques », il peine à faire oublier ces marques originelles.

Aussi, une fois adoptée, la loi a-t-elle suscité une lutte acharnée entre les défenseurs et les détracteurs de l'amnistie afin de contrôler tant le pouvoir judiciaire que le Tribunal constitutionnel lui-même, l'écartant un peu plus de son rôle d'organe contre-majoritaire. A cet égard, les manœuvres, à travers abstentions et autres demandes de récusations, ont été une fois de plus, et comme toujours dans ce type d'affaire, (trop) nombreuses. Finalement, deux magistrats du Tribunal constitutionnel supposément ouvertement opposés à l'amnistie ont été exclus des délibérations et c'est une juridiction dans une formation restreinte de 10 membres qui a eu à se prononcer. D'un côté, Juan Carlos Campo, réputé progressiste, a décidé de s'abstenir de participer à la délibération car, en tant que ministre de la Justice de 2020 à 2021, il avait eu à connaître et entériner la proposition de grâce des indépendantistes emprisonnés, estimant alors une loi d'amnistie « constitutionnellement inapplicable ». De l'autre, José María Macías, magistrat dit conservateur, était récusé par ses pairs à la demande du ministère public. Ancien membre du Conseil général du pouvoir judiciaire, il avait alors participé à la rédaction d'un avis sur la loi d'amnistie, la considérant inconstitutionnelle, ce qui selon le Tribunal constitutionnel entraînait une « perte objective d'impartialité ». Mais les rebondissements ne s'arrêtaient pas lui puisque pour ajouter un peu plus au mélodrame et au discrédit, le sens de la décision était annoncé avant même que l'arrêt ne soit rendu public. Difficile de comprendre comment un projet d'arrêt, c'est-à-dire un document interne confidentiel, adressé à neuf personnes par le rapporteur – ici la vice-présidente du Tribunal, Inmaculada Montalbán Huertas - a pu si rapidement franchir les murs de la juridiction. Dès le 2 juin, la fuite était avérée, l'arrêt définitif n'intervenant que 24 jours plus tard.

Dès le 2 juin, le projet d'arrêt fuite dans la presse.

Au 26 juin, l'application de la loi a permis d'amnistier 210 responsables politiques et citoyens et 164 agents des forces de l'ordre.

Toujours sur le plan juridique, sur le fond cette fois, le Tribunal constitutionnel a validé tous les aspects fondamentaux de la loi. De manière générale, il considère que le texte sert l'intérêt public en promouvant la normalisation politique en Catalogne sans violer pour autant la Constitution. Plus précisément, l'arrêt répond point par point aux griefs et ne censure que trois dispositions mineures. Quelques mots pour tenter de synthétiser un raisonnement foisonnant et pas toujours convaincant, en commençant par l'argument selon lequel la Constitution interdirait l'amnistie car elle ne contient pas d'habilitation

Plusieurs questions préjudicielles restent pendantes devant la CJUE.

Le Tribunal constitutionnel reste encore saisi d'une vingtaine de recours et questions d'inconstitutionnalité

expresse au bénéfice du législateur pour adopter ce type de texte. Sur ce point, le Tribunal estime que ce « silence constitutionnel ne peut être interprété comme une interdiction » car « tout ce qui n'est pas constitutionnellement interdit relève, en principe, du champ de décision du législateur ». En d'autres termes, en l'absence d'une interdiction constitutionnelle expresse, c'est au Parlement, représentant de la souveraineté nationale, qu'il appartient de légiférer en la matière : « Le législateur peut faire tout ce que la Constitution n'interdit pas explicitement ou implicitement ». Et d'ajouter que « dans le respect de cette limite, aucun contenu ne peut être considéré comme exempt de la possibilité que le Parlement ne s'en saisisse ». Évidemment, un tel raisonnement dote le législateur d'un pouvoir considérable et n'a pas manqué de soulever perplexité et critiques, beaucoup relevant même que la question avait été débattue lors de l'élaboration de la Constitution et qu'à l'époque le constituant avait décidé de ne pas inclure de référence expresse à l'amnistie dans le texte constitutionnel, rejet qui peut être interprété comme un refus d'attribuer le pouvoir d'amnistier au législateur. Mais pour le juge constitutionnel espagnol, « le fait que deux amendements faisant expressément référence à l'amnistie aient été rejetés lors des travaux constitutants ne permet pas de conclure que la Constitution entend l'interdire ». A ses yeux, il n'y a là qu'un silence qui ne vaut pas interdiction, sauf à « violer le principe démocratique, pilier de notre système constitutionnel ». L'interprétation des requérants est, selon lui, « incompatible avec l'idée d'une Constitution ouverte, inhérente à l'État démocratique et au pluralisme politique ».

A propos du caractère potentiellement arbitraire de l'amnistie, le juge constitutionnel rappelle qu'il ne peut procéder qu'« à une appréciation juridique de la norme contestée et non à un jugement politique, d'opportunité ou de qualité technique ». Il ne peut pas davantage rechercher « les faits politiques qui pourraient expliquer les intentions des parlementaires qui ont voté la loi », de sorte qu'il faut distinguer la finalité de la loi et « l'intention ultime de ses auteurs ». Le juge constitutionnel ne peut pas tenir compte des accords politiques relatifs à l'amnistie conclus pour permettre l'investiture de Pedro Sánchez et se limite à examiner la conformité de la règle avec la Constitution. En tout état de cause, le Tribunal ne retient pas l'idée d'un prix politique au soutien de l'investiture, préférant observer que le texte « ne répond pas à un caprice ou à un simple volontarisme, mais vise à améliorer la coexistence et la cohésion sociale, ainsi qu'à intégrer les différentes sensibilités politiques, afin de surmonter, dans l'intérêt général, les tensions sociales et politiques générées par le processus dit indépendantiste en Catalogne ». Une procédure de contrôle abstrait de la constitutionnalité de la loi suppose que seules les dispositions écrites de la loi sont confrontées avec les règles constitutionnelles, ce qui implique que les supposées intentions du législateur en sont radicalement exclues. Dans le même ordre d'idées, l'argument des requérants selon lequel la loi constitue une « auto-amnistie » est également rejeté au motif qu'une loi « débattue et approuvée par le Parlement d'un État démocratique de droit qui prévoit l'extinction de la responsabilité pénale par amnistie ne peut être qualifiée d'auto-amnistie, propre aux systèmes politiques autoritaires ou aux États en transition ». De telles amnisties sont « décidées ou autorisées par ceux qui bénéficient de cette immunité ou par les institutions qui ont perpétré ces actes ou protégé leurs auteurs, afin d'empêcher l'enquête et la poursuite des comportements constitutifs des crimes les plus graves contre les droits de l'homme ». L'adoption de la loi grâce, notamment, au vote des députés indépendantistes catalans ne retient, ainsi, pas l'attention du juge constitutionnel.

En toute hypothèse, le Tribunal constitutionnel estime que la loi répond à « un objectif légitime, explicite et raisonnable » et souligne que, conformément au préambule de la loi, « l’amnistie a pour but de réduire les tensions institutionnelles et politiques générées par les événements du « *“procés”* et de promouvoir un scénario de réconciliation ». De ce point de vue, la loi en cause revêt un caractère exceptionnel qui « se concrétise dans la crise constitutionnelle découlant du processus sécessionniste catalan ». Est également examiné l’argument selon lequel l’amnistie porterait atteinte au principe d’égalité. Ici, le Tribunal explique que bien que la loi accorde « un traitement plus favorable » à des événements en lien avec le processus indépendantiste catalan, cette différence de traitement ne s’appuie pas sur « la finalité idéologique poursuivie » mais sur « le contexte socio-politique particulier dans lequel s’inscrivent les comportements couverts par la norme », le « caractère raisonnable de l’objectif consistant à contribuer à l’apaisement social » écartant la violation du principe d’égalité. En outre, ici intervient une correction mineure puisque l’article 1.1 de la loi est censuré « pour omission, dans la mesure où il exclut de son champ d’application ceux qui, dans le même contexte et au cours de la même période, ont agi pour s’opposer au mouvement sécessionniste catalan ».

Est, enfin, écarté le grief tiré d’une atteinte au pouvoir judiciaire et au droit à une protection juridictionnelle effective car aucun « droit fondamental à l’exécution d’une condamnation pénale » n’existe et que la loi en cause « préserve la possibilité de rechercher les responsabilités civiles » pour les dommages causés à l’occasion des faits bénéficiant de l’amnistie. Pour terminer, quant à d’éventuelles violations de l’État de droit cette fois, la loi d’amnistie « n’impose aucune pression, instruction ou condition à la fonction juridictionnelle, ni ne modifie le statut ou l’organisation du pouvoir judiciaire », pas davantage qu’elle ne renferme de « disposition impliquant un jugement de valeur sur l’action des organes judiciaires », de sorte que l’argument est également rejeté. Sont simplement retenus deux autres griefs d’inconstitutionnalité, également mineurs. En effet, outre la violation du principe d’égalité par l’article 1.1, le cadre temporel des faits amnistiés, fixé par la loi du 1^{er} novembre 2011 au 13 novembre 2023 avec possibilité d’éventuelles extensions, est finalement arrêté au 13 novembre 2023 par le juge constitutionnel. Par ailleurs, une interprétation conforme de l’article 13.2 de la loi est retenue afin d’assurer l’audition de toutes les parties intéressées dans le cadre des affaires relevant de la compétence de la Cour des comptes.

Sur le plan politique, la décision du Tribunal constitutionnel a levé l’hypothèque qui pesait sur le début de l’actuel mandat de Pedro Sánchez à la tête du gouvernement, créant un climat favorable au maintien du dialogue avec les groupes indépendantistes catalans, et permettant à Pedro Sánchez d’espérer rester au pouvoir jusqu’en 2027. Mais le répit n’a été que de courte durée pour le gouvernement comme pour Pedro Sánchez lui-même, aux prises avec des difficultés internes au *PSOE* mais aussi avec un scandale de corruption aux ramifications innombrables. Sur la forme, aux fuites du début du mois de juin, autour du projet d’arrêt élaboré par la vice-présidente du Tribunal, ont répondu, quelques semaines plus tard, des accusations mettant en cause la régularité de sa désignation comme rapporteur dans cette affaire, provoquant le 1^{er} juillet la publication d’un communiqué de presse du président de la juridiction, Cándido Conde-Pumpido, afin de démentir « catégoriquement, sans réserve et totalement les informations publiées » par le journal *ABC*. Sur le fond, outre une solution acquise avec l’opposition des quatre

magistrats formant le bloc conservateur -Enrique Arnaldo, Ricardo Enríquez, Concepción Espejel et César Tolosa- chacun auteur d'une opinion dissidente, la campagne de discrédit du Tribunal constitutionnel, menée par le Parti Populaire, n'a pas cessé, en particulier autour de la personnalité de son président, Cándido Conde-Pumpido. Un des vice-secrétaires du *PP*, Esteban González Pons, est allé jusqu'à qualifier le Tribunal constitutionnel de « cancer de l'État de droit ».

A ces controverses déjà « traitées », et qui sont donc loin d'être éteintes, s'ajoutent, en outre, les contestations latentes, parallèles au recours d'inconstitutionnalité déjà examiné. C'est le cas des questions préjudicielles qui sont posées (ou pourraient encore être posées) à la Cour de justice de l'Union européenne. Lors d'une réunion de son assemblée plénière, le 10 juin, le Tribunal constitutionnel a décidé qu'« il n'y a pas lieu, à ce stade procédural, à l'ouverture d'une procédure d'auditions relative à un éventuel renvoi à la Cour de justice de l'Union européenne de questions préjudicielles » à propos de la loi d'amnistie. Le président Conde-Pumpido a souligné, à cette occasion, que « la fonction de contrôle abstrait de constitutionnalité qui incombe au Tribunal constitutionnel (...) est indépendante des décisions prises par d'autres organes juridictionnels dans le cadre de leur compétence spécifique ». Trois magistrats, habituellement rattachés au bloc conservateur du Tribunal, Enrique Arnaldo, Concepción Espejel et César Tolosa, ont voté contre cette décision considérant qu'il existait une possible contradiction entre cette loi et le droit de l'Union. Dès le mois de mai, c'est le *PP* qui avait directement demandé au Tribunal constitutionnel de surseoir à statuer sur la constitutionnalité de la loi dans l'attente de la réponse de la Cour de justice aux questions préjudicielles d'ores et déjà posées par la Cour des comptes, l'*Audiencia Nacional*, et le Tribunal supérieur de justice de Catalogne. Le 17 juin, c'est un des magistrats du Tribunal constitutionnel, Enrique Arnaldo, qui adressait une nouvelle lettre au président Conde-Pumpido, dans laquelle il lui reprochait de ne pas avoir donné de véritable réponse à sa demande de retarder le calendrier pour statuer sur la loi d'amnistie.

A côté de ces procédures tournées vers l'extérieur, la bataille se porte toujours également au-devant du juge constitutionnel espagnol. Attendent, ainsi, encore d'être tranchés une vingtaine d'autres recours formés contre la loi d'amnistie -dont 14 émanant de Communautés autonomes-, une question d'inconstitutionnalité soulevée par le Tribunal suprême, quatre par le Tribunal supérieur de justice de Catalogne et une autre par la *Audiencia Provincial* de Madrid. Et restent encore, si besoin était, les questions relatives au champ d'application de l'amnistie. A cet égard, l'arrêt du 26 juin ne dit rien de l'amnistie du délit de malversation. Or, le Tribunal suprême, à propos du cas de l'ancien président de la Généralité et leader de *Junts*, Carles Puigdemont, de son ancien « numéro deux » et leader du parti *Esquerra Republicana de Catalunya*, Oriol Junqueras, et d'autres anciens conseillers, a considéré que cette infraction ne relevait pas du champ d'application de la loi. Plus précisément, selon le Tribunal suprême, les dirigeants du processus indépendantiste catalan ont utilisé des fonds publics, et non leur propre patrimoine, pour financer leurs actions, malversation qui ne serait pas couverte par la loi de 2024. Le Tribunal constitutionnel a donc déjà été saisi de plusieurs recours d'*amparo*, tous ces anciens responsables voyant dans cette interprétation de la loi une violation de leurs droits fondamentaux.

Face à cette avalanche d'assauts et de manœuvres, quel bilan tirer de la décision du Tribunal constitutionnel ? D'abord, constater que l'inconnue était grande, les interprétations admissibles nombreuses ; le juge constitutionnel devait construire une réponse. Évidemment, entre l'*amen* inconditionnel et le rejet absolu, des solutions intermédiaires étaient imaginables. Ce n'est pas la voie que le juge constitutionnel a retenue. La loi d'amnistie, loi exceptionnelle, thaumaturgique et invulnérable, doit permettre de se libérer des exigences normales de l'État de droit. Et le Tribunal constitutionnel, « intégrateur de conflits », s'est, une fois de plus, mué en juridiction fracturée. Au-delà de l'opposition politique entre antisanchistes et sanchistes, entre partisans de l'apaisement et thuriféraires de la fermeté, les controverses, juridiques et politiques, se nourrissent également d'un débat sociétal plus large et plus profond. Au 26 juin dernier, selon l'association indépendantiste *Òmnium*, la loi a déjà permis d'amnistier 210 responsables politiques et citoyens condamnés pour leur participation à des actions indépendantistes et 164 agents des forces publiques qui tentèrent de les freiner. La loi pourrait aller jusqu'à bénéficier à quelques 1 400 personnes. Finalement, en deçà de la décision du 26 juin, comme de toutes les procédures et manœuvres pendantes, gît une question : la politique doit-elle être soumise au droit ou, au contraire, le droit doit-il être soumis à la politique ? C'est précisément cette interrogation qui, aujourd'hui, alimente un peu partout les discours qui, plus ou moins ouvertement, plus ou moins frontalement, prospèrent et tentent de discréditer l'État de droit. Ils se télescopent malheureusement en Espagne avec ce que certains ont dit être « l'immoralité profonde » ou « l'indécence » de l'amnistie (Borja Sémpér, porte-parole du *PP*), cet acte de « corruption politique », cette « prostitution de l'intérêt général » (José Manuel Vera Santos, « *Barrabás y barrabasadas* », *La Razón*, 28 juin 2025). Voilà que resurgit le péché originel de la loi d'amnistie. La messe est bien loin d'être dite. ♦ H. A.

Vie politique et institutionnelle

La politique pénitentiaire à l'égard des prisonniers liés à l'ETA fait débat

Les prisonniers incarcérés pour des faits de terrorisme en lien avec l'ETA bénéficient-ils d'un traitement de faveur ? C'est la question qui est posée en Espagne notamment par les associations de victimes du terrorisme.

Depuis le 1^{er} octobre 2021, les compétences en lien avec l'organisation, le régime et le fonctionnement des trois centres pénitentiaires du Pays basque – un par province – dépendent exclusivement du Gouvernement autonome.

Avec ce transfert, le gouvernement basque est donc seul compétent, avec les 700 agents publics (dont 600 fonctionnaires environ) désormais placés sous son autorité, pour prendre en charge les 1 300 personnes, dont une centaine de femmes, condamnées à des peines privatives de liberté.

Or, depuis la fin de la politique de dispersion des prisonniers membres de l'ETA en 2023, cette compétence pénitentiaire a acquis une dimension politique considérable puisqu'elle emporte avec elle le sort de ces détenus.

Après avoir longtemps œuvré pour le rapprochement des prisonniers de l'ETA, la gauche indépendantiste, aujourd'hui incarnée par BILDU, milite aujourd'hui pour leur libération au point d'ériger cet objectif en « mère de toutes les batailles » selon les termes de son leader Arnaldo Otegi. Elle considère, en effet, que la contrepartie à la dissolution de l'ETA passe par la remise en liberté des anciens membres de cette organisation.

Cet objectif de la gauche radicale n'est pas indifférent au surplus de l'Espagne. Il bouscule, d'abord, le respect dû aux victimes du terrorisme. Il questionne encore lorsque l'on comprend que la majorité gouvernementale de Pedro Sánchez dépend du soutien des six parlementaires de BILDU.

Fort de son pouvoir et en fin politicien, Arnaldo Otegi ne manque pas une occasion de lier son soutien au gouvernement national au respect des objectifs de son parti politique.

Il disait ainsi en 2021 qu'il était disposé à soutenir le budget de l'Etat si cela devait permettre aux 200 prisonniers de l'ETA de recouvrer la liberté. Quatre ans plus tard, les chiffres semblent lui donner raison.

Outre les prisonniers libérés pour avoir purgé leur peine, la situation des détenus en lien avec l'ETA semble être appréhendée dans des conditions dérogatoires et préférentielles par l'administration compétente.

C'est le règlement pénitentiaire approuvé par le décret n° 190/1996 du 9 février 1996 qui fixe les différents degrés régissant la vie des détenus.

A son article 101, sont ainsi distingués le premier degré correspondant au régime carcéral le plus strict (art. 101.1), le second degré qualifié de régime ordinaire (art. 101.2) et le troisième degré (art. 101.3) présenté comme un régime ouvert ou de semi-liberté.

Cette classification qui dépend notamment de la personnalité ou de la santé de l'intéressé, de sa capacité à la réinsertion et de la peine déjà accomplie est donnée ou refusée par l'administration pénitentiaire sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Historiquement, le 3^e degré n'était accordé aux membres de l'ETA que sous certaines conditions. Il fallait notamment qu'ils aient publiquement fait acte de repentance et qu'ils aient manifesté leur intention de rompre avec l'ETA. C'était tout l'intérêt de la « Voie de Nanclares » du nom de cette prison dans laquelle étaient internés les repentis et qui avait permis au tournant des années 2010 de briser le contrôle qu'exerçait l'ETA sur ses membres en détention.

Aujourd'hui, néanmoins, c'est sans ces conditions que les aménagements de peine peuvent être accordés y compris à des détenus ayant commis des délits de sang.

Bien plus, l'administration pénitentiaire basque n'hésite pas à faire usage des exceptions prévues au titre du régime ordinaire (art. 100.2) pour ménager d'importantes possibilités de sortie aux anciens membres de l'ETA.

C'est ainsi, par exemple, que Juan Carlos Iglesias Couzas dit « GADAFI » (Kadhafi), comptant pourtant parmi les criminels les plus sanguinaires de l'ETA et n'ayant pas atteint

Traitement de faveur, le régime et le fonctionnement des trois centres pénitentiaires du Pays basque dépendent exclusivement du Gouvernement autonome.

Arnaldo Otegi ne manque pas une occasion de lier son soutien au gouvernement national au respect des objectifs de son parti politique.

le 3^e degré, s'est vu accordé un régime de semi-liberté lui permettant de circuler librement en journée et de ne passer que ses nuits en prison.

L'association des victimes du terrorisme, dans son rapport d'août 2025 (*Observatorio de política penitenciaria de la AVT – Agosto 2025*), rappelait que depuis le transfert de compétences, le gouvernement basque avait accordé 103 3^e degré et que, sur les 126 personnes actuellement détenues pour des faits de terrorisme dans les prisons basques, 20 étaient en libération conditionnelle, 47 avaient atteints le 3^e degré et 17 bénéficiaient du régime dérogatoire du 2^e degré. A ce jour, seul un tiers des détenus pour des faits de terrorisme est donc soumis à un régime pénitentiaire normal.

Dans le même sens, depuis 2021 et le transfert de compétences, l'application dérogatoire du régime ordinaire (art. 100.2) a bénéficié à 85 % à des anciens membres de l'ETA soit 30 détenus sur les 35 concernés.

Mais, cette tendance n'est pas dénoncée qu'au seul Pays basque. En effet, détenu au sein de la prison de Pampelune restée sous administration étatique, José Javier Arizcuren Ruiz dit « KANTAUURI », seul *etarra* poursuivi pour l'assassinat de Miguel Angel Blanco et responsable de la mort de plus d'une vingtaine de personne, peut désormais passer, pour des raisons de santé, ses journées hors de prison. En 2021, le ministère de l'intérieur lui avait déjà accordé un tel aménagement à la suite d'un infarctus subi en prison. L'*Audiencia nacional* avait toutefois retoqué la décision ministérielle en 2023 au motif qu'il lui suffisait de sortir de prison à l'occasion de son suivi médical.

De son côté, la conseillère de justice et des droits de l'homme socialiste du gouvernement basque, María Jesús San José, défend son modèle pénitentiaire. Elle signale, aussi, que les détenus ayant appartenu à l'ETA ne constituent que 10 % du nombre total de personnes incarcérées et que son gouvernement n'abandonne personne. Elle promet surtout que son administration fera le nécessaire pour que, à leur sortie de prison, ces anciens terroristes se repentissent du mal causé et expriment de l'empathie à l'égard des victimes.

Les victimes de l'ETA ne sont évidemment pas du même avis et dénoncent cette politique pénitentiaire de faveur qu'elles considèrent comme une « fraude » à la loi. Elles en appellent à la vigilance des institutions judiciaires tout en rappelant la nécessité de lier ces traitements dérogatoires à des actes de repentance sincères accompagnés de la condamnation publique du terrorisme.

Ce traitement dérogatoire est-il, au final, la conséquence déplorable d'une dépendance politique du gouvernement de Pedro Sánchez à l'égard de BILDU ou la simple application progressiste d'une politique pénitentiaire œuvrant pour la réinsertion des hommes et la consolidation d'une société basque en voie de guérison ? ♦ P. C.

Ce traitement dérogatoire est-il, au final, la conséquence déplorable d'une dépendance politique du gouvernement de Pedro Sánchez à l'égard de BILDU ou la simple application progressiste d'une politique pénitentiaire.

**Faites entrer l'accusé... présidentiel:
Kirchner et Bolsonaro face à la justice**

L'Amérique latine connaît depuis plusieurs années une judiciarisation croissante de sa vie et de sa classe politique. Deux figures illustrent très clairement cette tendance, les anciens dirigeants argentin et brésilien, Cristina Fernández de Kirchner et Jair Bolsonaro. De prime abord, tout semble les opposer. La première, héritière du péronisme de gauche profondément ancré dans la société argentine, a successivement exercé diverses responsabilités institutionnelles, en qualité de députée, de sénatrice, de Première dame, puis de Présidente de la Nation et enfin de Vice-Présidente. Le second, brésilien, s'affirme comme le représentant d'un courant populiste et nationaliste de droite nostalgique de la dictature militaire, son accession à la magistrature suprême résultant d'une trajectoire marquée par une longue carrière d'officier suivie d'un engagement politique qui le porta, presque par hasard, à la présidence de la République fédérative du Brésil. Pourtant, aujourd'hui, c'est sur le banc des accusés que l'on retrouve les deux anciens chefs d'État.

Les anciens Présidents argentin et brésilien se retrouvent sur le banc des accusés pour des affaires de corruption et de tentative de Coup d'État.

L'ex-Présidente Kirchner condamnée à 6 ans de prison et l'inéligibilité à vie.

Si les deux affaires divergent dans les faits (I), elles n'en sont pas moins convergentes dans leur portée (II).

I – Des affaires factuellement différentes

Cristina Fernández de Kirchner a été poursuivie et condamnée pour une affaire, disons, relativement classique. En effet, le 6 décembre 2022, la Chambre criminelle fédérale de Buenos Aires condamne l'ancienne Présidente à 6 ans de prison et l'inéligibilité dans une affaire de corruption relative à des détournements de fonds publics destinés à des travaux routiers dans la Province de Santa Cruz, fief historique de son époux Néstor Kirchner, Président de la Nation de 2003 à 2007 et décédé en 2010. Cette décision sera confirmée par une décision du 13 novembre 2024 de la Chambre de cassation pénale puis par une décision du 10 juin 2025 de la Cour Suprême qui scelle définitivement le destin de l'ancienne dirigeante en la condamnant, pour administration frauduleuse d'octroi de marchés publics dans l'affaire dite de la *Causa Vialidad*. Elle est, depuis, assignée à résidence sous surveillance électronique et interdite d'exercer tout mandat officiel. *In fine*, il s'agit d'une affaire relativement classique dans l'histoire politico-judiciaire argentine où se mêlent corruption et enrichissement illicite.

L'affaire dans laquelle l'ex-Président brésilien est accusé est bien différente. Candidat à un second mandat en 2022, Jair Bolsonaro est défait par l'ancien Président socialiste Lula. Le 8 janvier 2023 à la suite de cette défaite, des manifestants envahissent la Place des Trois Pouvoirs de Brasília où se trouvent le Congrès national, le Palais présidentiel du Planalto et le Tribunal Suprême fédéral. S'il ne soutient pas ouvertement ces débordements, il conteste la légitimité de l'élection de Lula et considère que celle-ci a été truquée par le Tribunal Suprême fédéral. Ces propos lui valent d'être inclus dans

l'enquête sur l'invasion des institutions publiques et d'être condamné à une peine de 8 ans d'inéligibilité par une décision du Tribunal supérieur électoral de Brasilia en date du 30 juin 2023. Toutefois, les choses ne s'arrêtent pas là puisque la police fédérale, par un rapport en date du 20 novembre 2024, recommande l'inculpation de l'ancien Président pour tentative de Coup d'État incluant arrestation et assassinat d'opposants dont le Président Lula. En février 2025, il a été formellement inculqué par le Tribunal Suprême fédéral pour tentative de Coup d'État et condamné le 11 septembre suivant à 27 ans et 3 mois d'emprisonnement pour cette raison. Cette condamnation n'écorne en rien sa popularité et une vague de soutien se maintient sur les réseaux sociaux réclamant l'annulation de la peine.

Les deux affaires se distinguent ainsi profondément par leur nature : la première, relativement banale au regard de l'histoire récente de l'Argentine, relève avant tout du registre pénal classique et de la corruption des élites politiques, tandis que la seconde présente un caractère bien plus inédit, en ce qu'un ancien chef d'État, démocratiquement élu, a été condamnée pour atteinte aux institutions démocratiques et constitutionnels dans le cadre d'une stratégie autoritaire. Pourtant, au-delà de leurs différences factuelles, ces affaires révèlent une portée symbolique dont la convergence est plus forte qu'on ne le croit.

II – Des affaires symboliquement convergentes

Les deux cas d'espèce présentent en effet deux principaux points de convergence quant à leur portée symbolique. D'une part, elles mettent en lumière les tensions inhérentes à l'intervention du juge qui conduit à priver un mouvement de son leader naturel, tout en soulignant les risques de contestations que suscite nécessairement l'implication de l'autorité judiciaire dans le jeu politique.

Cristina Fernández de Kirchner et Jair Bolsonaro sont les représentants de deux univers idéologiques diamétralement opposés. Cependant, aujourd'hui, les destins des deux anciens dirigeants convergent : ils sont tous les deux assignés à résidence, privés d'avenir électoral et restent des acteurs incontournables de la vie politique et institutionnelle de leur pays. En effet, malgré ces condamnations, les deux ex-Présidents demeurent extrêmement populaires auprès d'une partie de l'opinion publique. À titre d'exemple, l'un des principaux débats du procès Kirchner a été de savoir si elle avait le droit de sortir sur son balcon. En effet, la décision exigeait que la condamnée s'abstienne de tout comportement susceptible de troubler la tranquillité du voisinage. Les juges décideront qu'elle peut sortir sur son balcon, ce qu'elle fera, en profitant pour saluer ses partisans. Le Président du Brésil Lula sera même autorisé à lui rendre visite le 3 juillet 2025 alors que la décision prévoyait une liste de « *visiteurs essentiels* ». De la même façon, l'ex-Président Bolsonaro continue de polariser et d'influencer la vie politique brésilienne, en sont témoins les nombreux messages complotistes relayés sur les réseaux sociaux qui demandent sa libération voire l'annulation de l'élection du Président Lula. Ces deux affaires judiciaires révèlent une facette de la politique sud-américaine. Lorsque les dirigeants quittent leur poste, et perdent leur immunité, ils peuvent être soumis aux

L'ex-Président Bolsonaro assigné à résidence dans l'attente de son procès pour tentative de Coup d'État et atteinte aux institutions de la République.

Les deux affaires n'ont pas amoindri la forte popularité des deux anciens dirigeants.

Les tensions entre légitimité de la justice et condamnation des délinquants politiques réapparaissent avec beaucoup d'acuité.

foudres de la justice. Néanmoins, ces procès, loin de les mettre au ban de la politique, attisent encore plus la ferveur de leurs soutiens.

Leurs mises en cause judiciaires mettent en exergue des tensions croissantes que connaissent les démocraties d'Amérique latine : lorsque la justice cherche à sanctionner les abus des élites, les décisions de justice deviennent sources de contestations, renforçant la polarisation et alimentant un discours de persécution chez les personnalités concernées. La comparaison de ces deux affaires dépasse largement la seule carrière personnelle de Cristina Fernández de Kirchner et de Jair Bolsonaro et illustre une tendance que l'on observe en Amérique latine depuis plusieurs années. La justice, agissant comme un régulateur tentant de moraliser la vie publique et de protéger la démocratie, se trouve instrumentalisée et très fortement critiquée. La justice devient alors une sorte de nouveau champ de bataille politique dans lequel les condamnés ou accusés se présentent comme victimes de persécutions ou de complots. La légitimité démocratique des institutions judiciaires est donc fragilisée voire contestée.

Ainsi, la comparaison des affaires Kirchner et Bolsonaro, quand bien même leur nature est profondément différente, permet de mettre en exergue le fait que la justice et la politique en Amérique latine entretiennent des relations électriques et profondément tendues. Aujourd'hui, condamnés à plusieurs années de prison, les deux dirigeants sont toujours très populaires malgré leur peine d'inéligibilité. La question des évolutions du droit de la responsabilité des dirigeants politiques est également à remettre sur le-devant de la scène tant la récurrence des affaires impliquant d'anciens chefs d'État ou de Gouvernement devient fréquente. Un avenir plus qu'incertain pour les anciens et les futurs locataires de la *Casa Rosada* et du *Planalto*. ♦ T. J.-P.

Droits fondamentaux

La jurisprudence « climatocentrique » de la Cour interaméricaine des droits de l'homme

En février 2020, dans sa décision *Lhaka Honhat v. Argentina*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme renforçait nettement « l'écologisation » de sa jurisprudence en consacrant pour la première fois au contentieux le droit à un environnement sain comme droit garanti par la convention, conformément à son article 26. Concrétisant l'orientation proposée trois ans plus tôt dans son opinion consultative 23/17 traitant des relations entre environnement et droits humains, l'interprétation extensive de cet article, fondant seulement de façon générale une obligation des États en matière de développement progressif « *des droits qui découlent des normes économiques et sociales et de celles relatives à l'éducation, la science et la culture, énoncées dans la Charte de l'Organisation des États Américains* », fut loin de faire l'unanimité de la Cour, [comme le soulignait Marie Rota dans son analyse de l'affaire](#) (5 opinions séparées traitant essentiellement de cette question). Outre la charte de l'OEA, mentionnée expressément dans l'article 26, la Cour a pu souligner le fait qu'un tel droit est reconnu dans le droit national d'un certain nombre d'États membres et qu'il ressort également de plusieurs instruments internationaux et régionaux. Cette interprétation,

déjà fort extensive, de l'article 26 ne s'arrêta pas là puisqu'au-delà du droit à environnement sain, la Cour en déduisit également l'existence d'un droit à l'eau garanti par la Convention dans la mesure où celui-ci est la conséquence nécessaire du premier. Cela illustre bien la force que peut avoir la reconnaissance d'un droit aussi large que le droit à un environnement sain, dont Laurence Burgorgue-Larsen et Marie Rota ont pu souligner la propension à s'appliquer non seulement aux intérêts humains, mais aussi aux intérêts non humains. Sans doute, l'influence des requérants autochtones dans cette affaire aura pu marquer la Cour en la poussant à esquisser une potentielle rupture avec l'anthropocentrisme. Elle va, pourtant, confirmer cette évolution et ce, de manière particulièrement remarquable, dans son OC 32/25 délivrée le 29 mai 2025.

Après la porte ouverte par l'affaire *Lhaka Honhat v. Argentina* (2020), la CIDH a confirmé dans son OC 32/25 du 29 mai 2025 sa rupture avec l'anthropocentrisme.

Son opinion intervient dans un contexte de grande effervescence nationale, régionale et internationale sur les obligations des Etats en matière de lutte contre le changement climatique.

La Cour reconnaît pour la première fois la personnalité juridique de la Nature. Elle le fait au vu de la pratique des Etats, de l'influence de sa jurisprudence autochtone et par pragmatisme afin de renforcer l'effectivité du droit à un environnement sain.

Sollicitée par le Chili et la Colombie, cette opinion est parue dans un contexte de grande effervescence autour de la prise en compte des enjeux climatiques au niveau régional et international. Suivant l'important contentieux climatique au niveau national (dont on peut trouver un aperçu dans l'excellent [ouvrage collectif dirigé par Christel Cournil aux éditions Confluences des droits de l'UMR](#)), cette problématique a pu être portée devant plusieurs organes internationaux et régionaux de préservation des droits humains. On mentionnera, notamment, les constatations du Comité des droits de l'homme dans l'affaire *Daniel Billy et autres v. Australie* communiquée le 21 juillet 2022 (communication n° 3624/2019, [note F. Aumond, RJPENC, 2023/41, p. 180-192](#)) ayant conduit le Comité à considérer que l'Australie n'avait pas pris les mesures suffisantes pour protéger les requérants face aux conséquences du dérèglement climatique – en l'occurrence la montée des eaux... On peut songer également aux trois décisions rendues par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme le 9 avril 2024 et, en particulier, l'affaire *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* dans laquelle la Cour a conclu à la violation par l'État de l'article 8 de la Convention en ce que celui-ci engloberait « *un droit pour les individus à une protection effective, par les autorités de l'État, contre les effets néfastes graves du changement climatique sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie* » (§ 519). Enfin, il convient de souligner que l'opinion de la CIDH a été publiée seulement quelques semaines avant celle rendue par [la Cour internationale de justice sur les obligations des États en matière de changement climatique](#) (avis rendu le 23 juillet 2025 tandis que l'opinion de la CIDH a été rendue publique le 3 juillet 2025) et [un mois après que la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ait été à son tour saisie sur le même thème](#).

La Cour interaméricaine, dans les 234 pages que compte son avis, fait largement référence à ce contexte et ce, d'autant plus, qu'elle a pu recevoir un nombre record de 263 contributions extérieures qui auront très certainement pu y faire référence. Elle consacre, également, une grande partie de son opinion (67 pages) à décrire l'urgence climatique en soulignant, notamment, les incidences du changement climatique dans les Amériques. Sur le fond des obligations qui incombent aux États eu égard à ce phénomène et en vertu des droits garantis par la Convention, la Cour réitère le caractère autonome du droit à un environnement sain qui se trouve largement substantialisé.

En premier lieu, en suivant le sillon tracé dans l'affaire *Lhaka Honhat v. Argentina*, et plus généralement de l'ensemble de sa jurisprudence « autochtone », la Cour préconise que la Nature elle-même soit considérée comme sujet de droit, ce qui ouvre la possibilité

que des contentieux puissent être à l'avenir initiés par la Nature elle-même devant la CIDH. Loin d'être une initiative isolée, cette prise de position de la Cour nous semble être inspirée par trois aspects :

- D'abord, le constat relativement classique dans le fonctionnement d'une juridiction des droits humains qu'un certain nombre d'États des Amériques ont pu franchir ce cap. Si l'Équateur, la Colombie et la Bolivie sont bien souvent mentionnés, la Cour relève également des exemples analogues au Canada, aux États-Unis, au Brésil, au Mexique, au Panama et au Pérou. Bien que significatif, cela reste néanmoins un échantillon relativement modeste et ce, d'autant plus, qu'il n'existe pas dans tous ces États d'initiative au niveau national en ce sens (au Canada et aux États-Unis, c'est généralement l'œuvre isolée d'autorités locales et autochtones) ;

- Ensuite, suivant l'inspiration des droits bioculturels qui ont pu conduire à la plupart des exemples de reconnaissance de la personnalité juridique de la Nature, la Cour fait largement référence dans son opinion au « *rôle des communautés locales et peuples autochtones, qui historiquement ont été les gardiens des écosystèmes et possèdent des connaissances traditionnelles profondes sur leur fonctionnement* » (§ 280 de l'OC). Elle estime, par conséquent, que reconnaître la personnalité juridique de la Nature pourrait permettre de renforcer l'autonomie de ces communautés ;

- Enfin, c'est une forme de pragmatisme qui a pu animer la Cour dans la mesure où « *avancer vers un paradigme qui reconnaît des droits propres aux écosystèmes [...] fournit des outils juridiques cohérents et efficaces pour faire face à la triple crise planétaire et prévenir les dommages existentiels avant que ceux-ci n'atteignent un caractère irréversible* » (§ 279 de l'OC). En ce sens, la personnification de la Nature pourrait, à la fois, renforcer les obligations des États en matière de préservation de l'environnement et, en même temps, faciliter l'accès au prétoire le cas échéant sans que le défaut d'intérêt à agir puisse être opportunément avancé.

En deuxième lieu, la Cour a reconnu la nature de *jus cogens* de l'obligation de ne pas générer de dommages irréversibles au climat et à l'environnement. Partant du constat de la consolidation du droit international environnemental et, en particulier, du principe de précaution et du principe du pollueur-payeur, elle souligne le fait que les États « *ont établi un consensus sur les risques existentiels et ont identifié des comportements anthropiques spécifiques qui peuvent affecter de façon irréversible l'interdépendance et l'équilibre vital de l'écosystème commun* » (§288 de l'OC). Elle ajoute plus loin qu'il « *est évident que la préservation de l'équilibre vital de l'écosystème qui rend possible la vie des espèces — y compris la nôtre — sur la planète, constitue une condition sine qua non pour la validité de l'ensemble des droits humains reconnus par le droit international, et de façon immédiate les droits à la vie, l'intégrité, la santé et à la non-discrimination* » (§ 293 de l'OC). L'affirmation est particulièrement forte dans la mesure où le statut de *jus cogens* pourrait potentiellement justifier la prévalence de cette obligation sur les droits garantis par la convention interaméricaine elle-même. C'est, cependant, le caractère irréversible et massif du dommage à l'environnement qui est susceptible d'engendrer la mise en œuvre de cette obligation ce qui tend à en restreindre l'étendue. Celle-ci prend, toutefois, tout son sens dès lors que l'on intègre dans la protection de l'environnement la préservation du système climatique global.

C'est, en troisième lieu, l'un des apports les plus remarquables de cette décision qui a conduit la Cour à consacrer un « droit à un climat sain ». Bien que celui-ci apparaisse lié au

La Cour a également consacré l'obligation de ne pas générer de dommages irréversibles au climat et à l'environnement comme norme de *jus cogens*.

Son opinion trace enfin les contours d'un nouveau droit autonome : le droit à un climat sain.

droit à un environnement sain, la Cour estime nécessaire de le caractériser comme un droit indépendant, compte tenu de la « *nécessité de doter l'ordre juridique interaméricain d'une base propre, qui permet de délimiter clairement les obligations étatiques spécifiques face à la crise climatique* », celle-ci étant caractérisée comme étant « *l'une des menaces les plus graves* » pour les droits humains dans le futur (§ 300 de l'OC). La Cour relève, par la suite, que la réalisation de ce droit vise à « *protéger le système climatique global au bénéfice de l'humanité comme un tout, qui comprend tant les générations présentes que futures* » (§311 de l'OC), mais aussi « *la Nature, en tant que soutien physique et biologique de la vie* » (§ 315 de l'OC). La réalisation de ce droit induit un certain nombre d'obligations pour les États, notamment en matière de réduction des émissions de CO2.

Consciente des difficultés incombant aux États dans la mise en œuvre de ces droits, la Cour apporte un certain nombre d'éléments afin d'orienter les États dans les mesures à prendre pour lutter contre le dérèglement climatique et s'y adapter. À cette fin, la Cour invite les États à définir et actualiser leur objectif et leur plan national d'adaptation au dérèglement climatique. Outre les éléments visant à atténuer les impacts du changement climatique sur les droits humains, ces plans doivent également être conçus de manière à minimiser « *les effets secondaires négatifs liés aux mesures d'adaptation* » (§ 388). Cela renvoie à l'idée de « *transition climatique juste* », la lutte contre le dérèglement climatique ne devant pas se faire au prix de graves violations des droits humains.

La mise en œuvre de ce droit implique diverses obligations procédurales (droit à l'information, à la participation, à l'éducation environnementale) tout en insistant sur la nécessité d'assurer une « *transition climatique juste* » tenant compte des populations vulnérables.

Afin de parer à ce risque, la Cour énonce ensuite plusieurs exigences procédurales. Elle appelle en cela à ce que les États garantissent « *l'implication la plus ample et effective des citoyens dans la réponse face à l'urgence climatique* » (§468 de l'OC) ce qui suppose, entre autres choses, le développement de l'éducation environnementale, le développement d'instances de dialogue à toutes les étapes de la planification, la réalisation d'audits environnementaux et la promotion « *de mécanismes permettant d'intégrer les intérêts de la nature et des générations futures dans l'action climatique* » (§ 469 de l'OC). En ce sens, elle consacre plusieurs développements visant à faire valoir « *le droit à la meilleure science disponible* » pour mener à bien l'action climatique, ce qui implique notamment la nécessité de reconnaître les savoirs locaux, traditionnels et autochtones (§ 471 et suivants de l'OC).

Enfin, la Cour conclut son avis en insistant sur les discriminations potentielles liées au changement climatique et aux mesures prises pour y faire face. Les États doivent donc recenser les populations les plus vulnérables et adapter les mesures prises à leur situation. La Cour mentionne en ce sens les enfants et adolescents, les peuples autochtones, tribaux et les communautés afro descendantes, paysannes et de pêcheurs et certains groupes de population comme les femmes, les personnes en situation de handicap et les personnes âgées. La Cour souligne en cela « *l'importance que les États s'assurent que les mesures mises en œuvre dans le cadre d'une transition climatique juste n'aggravent pas la situation de pauvreté multidimensionnelle, mais qu'au contraire, elles soient une opportunité pour intégrer ces personnes et leur permettre de jouir pleinement de leurs droits* » (§ 627 de l'OC).

En achevant ainsi son opinion consultative, la Cour interaméricaine des droits de l'homme matérialise fort bien l'ampleur du défi que constitue la lutte contre le

dérèglement climatique. Il s'agit, ni plus ni moins, de préserver la Nature, les populations vulnérables, les droits des générations futures tout en offrant des perspectives d'évolution aux générations présentes. L'idée de « développement progressif » qui sous-tend l'article 26 de la Convention et qui apparaît comme étant le fondement le plus tangible de ces obligations, paraît être largement dépassée par « l'urgence climatique ». À n'en pas douter, cet avis donnera lieu à de nouvelles ressources contentieuses pour les futurs requérants devant la Cour et celle-ci aura alors bien des occasions de démontrer si les droits humains peuvent s'adapter efficacement à ces impératifs. Pour le meilleur et pour le pire, la Cour interaméricaine des droits de l'homme paraît tracer pour l'avenir de sa jurisprudence un véritable sillon climatocentrique. ♦ Z. B.

Le Tribunal constitutionnel et la vie des assemblées. Motion de censure et transfuguismo au niveau local

Par sa décision du 10 juin 2025 (STC 134/2025), le Tribunal constitutionnel montre une nouvelle fois l'apport de la jurisprudence de la Haute juridiction à la vie des assemblées. Locales, en l'espèce.

En 2022, le conseil municipal de la commune d'Arredondo, en Cantabrie, était composé de 7 élus, représentant deux forces politiques (Parti régionaliste de Cantabrie et PSOE). Une motion de censure avait alors été déposée à l'encontre de l'exécutif municipal par une partie des conseillers dont l'un d'eux siégeait en qualité de non-inscrit après avoir été membre, dans un premier temps, du groupe régionaliste du maire. La difficulté résultait des dispositions de l'article 197.1 a) de la *Ley Orgánica de régimen electoral general* (LOREG) prévoyant que « si l'un des auteurs de la motion de censure fait ou a fait partie du groupe politique municipal auquel appartient le maire visé par la motion, la majorité requise au paragraphe précédent [majorité absolue des membres de l'assemblée] sera augmentée du nombre de conseillers municipaux se trouvant dans cette situation ». Dans le cas d'espèce, cela signifiait passer de 4 conseillers signataires de la motion à 5 (4+1) – ce qui ne pouvait être réalisé, en l'occurrence.

Art. 23 de la Constitution espagnole :

1. Les citoyens ont le droit de participer aux affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement élus à des élections périodiques au suffrage universel.

La question posée au Tribunal constitutionnel était donc de savoir si cette disposition était conforme ou non à la Constitution et, plus précisément, aux droits attachés à la qualité de représentant dont le juge constitutionnel a développé une jurisprudence particulièrement volontariste à partir de l'article 23 de la Constitution espagnole. Car, l'enjeu, du point de vue constitutionnel, était multiple comme le Tribunal le souligne très clairement dans sa décision.

D'une part, la volonté du législateur, en adoptant les dispositions contestées était manifestement d'encadrer la mise en œuvre des motions de censure en garantissant la stabilité politique des assemblées et de la vie municipales ainsi que le respect de la volonté exprimée par les électeurs en faveur de telle ou telle formation politique et, partant, de renforcer la confiance des citoyens dans les institutions locales. Cela s'inscrit aussi dans une perspective de limitation des cas de « *transfuguismo* » pour reprendre le

terme utilisé en Espagne lorsqu'un membre d'une assemblée (parlementaire ou locale) change d'étiquette politique et quitte la formation sous la bannière de laquelle il a été élu. Or, cela, le Tribunal constitutionnel a déjà eu l'occasion de le considérer comme un objectif légitime pour le législateur (v. not. STC 151/2017 ou STC 159/2019). La décision de juin 2025 le confirme.

D'autre part, la motion de censure est un élément du *ius in officium*, des droits des représentants élus. Dans le contexte local, le Tribunal constitutionnel place « au cœur de la fonction représentative », l'activité de contrôle (en ce sens, v. STC 246/2012, citée) et la motion de censure apparaît comme « une faculté associée à l'activité de contrôle de l'exécutif local ». Prenant appui sur sa jurisprudence antérieure relative aux assemblées parlementaires comme aux assemblées locales et, en particulier ses décisions STC 81/2012 et STC 151/2017, le Tribunal insiste sur l'importance de cet instrument de contrôle.

2. De même, ils ont le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions et aux charges publiques, compte tenu des exigences requises par les lois.

Aussi, le juge constitutionnel considère, dans une décision très didactique, que l'encadrement – par les dispositions de l'article 197.1 a) LOREG – des possibilités de mettre en œuvre une motion de censure au niveau local peut apparaître adapté et nécessaire mais il estime néanmoins que la mesure n'est pas proportionnée car son application, appréciée de manière concrète, peut conduire à priver les représentants de leur droit fondamental. Le Tribunal avance même l'hypothèse du maire d'une commune qui aurait perdu le soutien de l'ensemble des conseillers municipaux mais qui, du fait de la règle contestée, ne pourrait être confronté à une motion de censure dès lors que les élus ne seraient pas en mesure de satisfaire l'exigence posée par la Loi organique et ne pourraient donc pas déposer une telle motion. Pour la Haute juridiction, cela conduirait à « une disparition radicale d'un mécanisme de contrôle politique » au détriment de l'ensemble des représentants. Les dispositions contestées sont donc déclarées inconstitutionnelles. ♦ D. C.

Le principe de non-rétroactivité de la loi pénale vaut aussi pour les étrangers

Le principe de non-rétroactivité de la loi pénale, selon lequel, comme on le sait, un individu ne saurait se voir condamner sur la base d'une loi plus sévère que celle qui était applicable au moment des faits reprochés, est une garantie classique du procès pénal au respect de laquelle, dans un arrêt du 21 mai 2025¹, le Tribunal constitutionnel a montré qu'il restait très attentif. Quelle que soit la catégorie de personnes concernées, en l'occurrence celle des étrangers ayant affaire avec la justice pénale.

En l'espèce, il s'agissait en effet d'un étranger qui, sous régime de liberté conditionnelle, avait, en novembre 2023 dans le cadre d'une exécution judiciaire, fait l'objet d'une mesure d'expulsion du territoire édictée par la *Audiencia Provincial* de Málaga (juge pénal de premier ressort) et assortie d'une interdiction de revenir en Espagne pour une durée de 10 ans. Ce jugement faisait application des articles 89.1 et 2

¹ Voir *Nota informativa* n° 47/2025 du Tribunal constitutionnel, 21 mai 2025.

du Code pénal obligeant le juge répressif a décidé de l'expulsion de tout étranger, sans considération de sa situation administrative (présence légale ou non sur le territoire), dès lors que celui-ci avait atteint le troisième degré pénitentiaire ou exécuté les trois quarts de sa peine, ce qui, dans l'un ou l'autre cas, permettait au juge de décider d'une libération conditionnelle.

Le principe de non-rétroactivité de la loi pénale est une garantie classique du procès pénal quelle que soit la catégorie de personnes concernées.

La simple lecture des rédactions successives des dispositions pénales en cause donne raison au requérant, en ce que, au moment de la commission de l'infraction, l'article du Code pénal alors applicable était plus favorable.

Or, justifiant le recours d'*amparo* qu'il a intenté dans cette affaire, l'intéressé estimait que la *Audiencia Provincial* avait violé le droit à la légalité pénale en appliquant rétroactivement une règle pénale défavorable alors qu'elle n'était pas en vigueur à la date de la commission des faits délictueux. Et, estimant cette argumentation, c'est précisément ce que va juger la seconde chambre du Tribunal constitutionnel.

Comme elle l'explique, la simple lecture des rédactions successives des dispositions pénales en cause donne raison au requérant, en ce que, au moment de la commission de l'infraction, à savoir en mai 2015, l'article 89.5 du Code pénal alors applicable était plus favorable que ceux (articles 89.1 et 2 précités) que le Tribunal de Málaga a fait valoir en novembre 2023 avec un caractère rétroactif.

Dans sa rédaction de 2015, le Code pénal donnait au juge une simple faculté de décider d'une expulsion dans le cas d'une libération conditionnelle intervenant dans les deux hypothèses citées plus haut, et non une obligation. De plus, il se référait uniquement à « l'étranger qui résidait illégalement en Espagne » et non « au (citoyen) étranger » sans aucune distinction liée à sa situation régulière ou irrégulière. Difficile dans ces conditions de ne pas accorder l'*amparo* requis pour violation d'une garantie du procès pénal aussi classique qu'essentielle. ♦ O. L.