

## Bulletin d'information trimestriel

N° 12 – janvier 2017

### Sommaire

#### Situation politique en Espagne

- Vie politique et  
institutionnelle
- Justice  
constitutionnelle
- Droits  
fondamentaux

### La lettre ibérique et ibérico-américaine

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

UFR Droit, Economie et  
Gestion - Avenue du  
Doyen Poplawski - BP 1633  
- 64016 PAU CEDEX  
<http://ie2ia.univ-pau.fr>

#### Directeur de publication :

Olivier Lecucq

#### Rédacteur en chef :

Hubert Alcaraz

#### Rédacteurs :

Hubert Alcaraz, Magalie  
Besse, Damien Connil,  
Aurélie Garbay-Douziech,  
Olivier Lecucq, Dimitri  
Löhrer, Antton Maya,  
Claire Parjouet

#### Mise en page :

Claude Fournier

## Mot du directeur

Le premier numéro de la *Lettre ibérique* de l'année pouvait difficilement ne pas s'ouvrir sur la situation politique en Espagne qui a été marquée, de manière à la fois inédite et surprenante, par deux élections générales et la recherche un peu désespérée, et désespérante, d'un Gouvernement durant près de dix mois. Depuis le 3 novembre dernier et l'investiture de Rajoy, l'horizon s'est enfin dégagé, mais attention, comme le souligne le bel édito "Habemus Gobierno" d'Hubert Alcaraz consacré à la question, l'avenir politique de l'Espagne n'en est pas pour autant complètement clarifié, loin s'en faut. Toujours au titre de la vie politique, un retour sera ensuite effectué vers le processus de paix à tout prix en Colombie et la prise du pouvoir de Macri en Argentine voilà tout juste un an. Il s'agira aussi, un an après, de remarquer que l'improbable coalition de gauche portugaise tient toujours. Sur le plan institutionnel encore, un détour sera fait par le rapport de 2014 du Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe ayant mis en cause l'indépendance du Conseil général du pouvoir judiciaire espagnol (équivalent de notre Conseil supérieur de la magistrature) et l'absence alarmante, trois ans plus tard, de mesures destinées à améliorer la situation.

Pour ce qui concerne la rubrique Justice constitutionnelle, il était difficile de ne pas s'arrêter sur l'arrêt du Tribunal constitutionnel relatif à la réforme de la LOTC lui conférant de nouveaux pouvoirs pour garantir l'exécution de ses propres résolutions, réforme à bien des égards maladroite et sans doute inutile. A ce titre, il était intéressant aussi de souligner l'arrêt du Tribunal concernant la Corrida, sous l'angle de la répartition des compétences notamment. Enfin, s'agissant des droits fondamentaux, la loi 12\2016 du Parlement basque méritait d'être soulignée pour avoir effectué un pas décisif pour la reconnaissance des victimes de la Démocratie espagnole.

Un dernier mot pour vous souhaiter, au nom de toute l'équipe de la *Lettre ibérique*, une excellente année 2017.

Bonne lecture ! ♦ O.L.

## Edito

### Habemus Gobierno

Enfin ! C'est le soupir de soulagement que l'Espagne a poussé le 3 novembre 2016, après être restée pendant dix mois sans gouvernement. L'horizon s'était subitement éclairci pour Mariano Rajoy, et plus encore pour la vie politique espagnole, à la fin du mois d'octobre 2016 puisque pour mettre fin à plusieurs mois de paralysie, le parti socialiste (*PSOE – Partido socialista obrero español*) avait choisi de ne pas s'opposer, pour ne pas dire de faciliter, la formation d'un nouveau gouvernement. Après dix mois de blocage et l'organisation de deux élections législatives, la décision avait ainsi été prise, à une large majorité (139 contre 96) lors du comité fédéral du 23 octobre, de s'abstenir lors du deuxième vote d'investiture du prochain gouvernement, laissant alors la porte ouverte à la formation d'un gouvernement minoritaire, avec à sa tête Mariano Rajoy, président du Parti populaire (*Partido popular - PP*, conservateur). Au pouvoir depuis 2011, le *PP* n'est

pas parvenu à remporter la majorité lors des élections législatives du mois de juin, de sorte que l'Espagne était officiellement sans gouvernement depuis le 20 décembre 2015. C'est, en effet, à cette date que pour la première fois les Espagnols ont fait connaître leur aspiration au changement après quatre années de gouvernement du *PP* de Mariano Rajoy. Comme une précédente livraison de cette *Lettre* l'avait rapporté, convoqués d'abord pour des élections législatives le 20 décembre 2015, ils l'avaient été de nouveau le 26 juin 2016, à la suite de l'impossibilité de former un gouvernement. A chaque fois, les électeurs s'étaient défiés des deux grands partis politiques traditionnels, sans apporter pour autant un soutien franc aux nouveaux venus, *Ciudadanos* (centristes) et *Podemos* (émanation politique de gauche des *Indignados*) en tête. En même temps qu'elles marquaient la fin du bipartisme, les élections générales mettaient les partis politiques face à leurs responsabilités et le choix du *PSOE* de cette fin d'année 2016 n'est, dès lors, pas dénué d'arrière-pensées puisque sa mauvaise volonté aurait provoqué l'organisation d'un nouveau scrutin législatif – le troisième en un an –, à l'occasion duquel les difficultés qu'il connaît depuis quelques mois risquaient de s'amplifier, comme, d'ailleurs, la déception à l'égard de la gauche alternative de *Podemos*. Pourtant, cette solution, on s'en doute, n'a pas été acquise sans heurts au sein du Parti socialiste et marque, en réalité, l'épilogue (provisoire ?) d'une crise interne qui a vu, au début du mois d'octobre, la chute de son secrétaire général Pedro Sánchez (incapable, en mars 2016, d'obtenir l'investiture) sous les feux des partisans de l'abstention pour le vote d'investiture du futur Président du gouvernement. S'ouvrait alors la voie d'une logique de « moindre mal », pour reprendre les mots de Javier Fernández, président de la commission exécutive provisoire désormais à la tête du *PSOE*. Assuré de la neutralité socialiste et du soutien des voix centristes de *Ciudadanos*, Mariano Rajoy a obtenu la confiance du Congrès des députés le samedi 29 octobre 2016.

Le Congrès est composé de 350 députés.

Lors des élections générales, le *PP* obtient 28 % des voix le 20 décembre 2015 et 33 % en juin 2016, tandis que le *PSOE* est crédité de 22 % des voix en 2015 et 22,6 % en 2016.

M. Rajoy pouvait compter, pour son investiture, sur 137 voix du *PP* et 32 promises par *Ciudadanos*.

Pour autant, l'horizon politique n'apparaît pas dégagé puisque vient maintenant l'heure de la mise en œuvre de la politique gouvernementale et les questions qu'elle fait naître. *Primo*, celle de la composition du nouveau gouvernement et, sur ce point, la liste des ministres composant le nouveau cabinet, dévoilée le 3 novembre par simple communiqué, ne manifeste qu'une pâle volonté de compromis. Elle répond à deux maîtres-mots : continuité économique et absence de renouvellement. Car après avoir mené une politique d'austérité, qu'il estime efficace et synonyme de reprise économique, le chef du gouvernement a confirmé l'essentiel de son « équipe économique ». C'est le cas, en premier lieu, de Cristobal Montoro, ministre du budget, de Fatima Bañez, ministre du travail, ou encore de Luis de Guindos, toujours ministre de l'économie et qui élargit son portefeuille à l'industrie. Tous ont été les promoteurs de réformes critiquées par l'opposition et une partie de l'opinion. Seuls trois ministres, aux personnalités particulièrement controversées, sont remerciés. L'ancien ministre de l'Intérieur, tout d'abord, Jorge Fernández Díaz, ultra-conservateur et proche de l'*Opus Dei*, à l'origine de la loi relative à la sécurité citoyenne (surnommée « *ley mordaza* », c'est-à-dire peu ou prou « loi bâillon » - déjà évoquée dans cette *Lettre*), mis en cause dans une affaire d'écoutes téléphoniques relative à des indépendantistes catalans, cède sa place au magistrat et ancien maire de Séville, Juan Ignacio Zoido. Ensuite, aux affaires étrangères, José Manuel García-Margallo quitte également son poste, après avoir fait, à la suite du *Brexit*, de l'annexion de Gibraltar une véritable obsession. Il est remplacé par l'ancien ambassadeur auprès de l'Union européenne, Alfonso Dastis Quecedo. A la défense, enfin, Pedro

Morenés, qui entretenait des liens avec l'industrie de l'armement, est substitué par María Dolores de Cospedal, jusque-là secrétaire générale du *PP*. María Soraya Sáenz de Santamaria est reconduite, quant à elle, à la vice-présidence du gouvernement et hérite de l'épineuse question des relations avec les Communautés autonomes, et en particulier avec la Catalogne.

Cette question de la composition du nouveau gouvernement en fait naître, *secundo*, une autre qui est celle de la marge de manœuvre du nouveau chef de l'exécutif espagnol. Aujourd'hui à la tête d'un gouvernement minoritaire, le Président du gouvernement va devoir obtenir le soutien du centre et de l'opposition pour parvenir à faire approuver chaque nouvelle réforme. A cet égard, si *Ciudadanos* a soutenu son investiture, la formation politique ne participe pas pour autant au gouvernement et son porte-parole, Juan Carlos Girauta, a souligné que *Ciudadanos* espérait un « changement d'attitude » de la part de Mariano Rajoy. Et du côté du *PSOE*, compte tenu des relations plus que tendues caractérisant les précédentes législatures, la bonne volonté ne sera sans doute pas à l'ordre du jour. De heurts ont déjà eu lieu à propos de la présidence des commissions parlementaires, la volonté du *PP* de désigner Jorge Fernández Díaz, ex-ministre de l'intérieur, comme président de la commission des affaires étrangères suscitant colère et indignation. Et si les socialistes ont finalement fait le choix de ne pas s'opposer à cette nomination (finalement abandonnée par le *PP*), pour respecter l'accord répartissant les présidences de commissions entre les groupes parlementaires du Congrès, cela n'a pas manqué d'envenimer les relations avec *Podemos*.

*Tercio*, suite logique encore, ces événements n'ont pas été sans laisser de traces sur tous les partis politiques espagnols qui vont devoir, au cours de 2017, décider de leur avenir, c'est-à-dire décider ce qu'ils entendent être à l'avenir car, une fois la question de l'installation du nouveau gouvernement réglée, tout le paysage politique reste à reconstruire. A gauche, le Parti socialiste, particulièrement depuis octobre 2016, est en lambeaux et *Podemos*, bien qu'occupant un espace considérable, ne parvient pas à le doter d'un véritable contenu. A droite, la situation n'est guère plus enthousiasmante, dans la mesure où si le *PP* est effectivement au pouvoir et dispose donc des leviers propres à lui permettre de mettre en œuvre une politique, sa situation au cours de cette législature lui fait courir le risque de ne pas la rendre identifiable puisque les réformes ne pourront naître qu'à partir de compromis. Quant à *Ciudadanos*, même si la situation politique est loin d'être comparable à la France, il souffre du problème caractéristique de tout parti centriste : parvenir à exister. Au mois de février, le *PP*, *Ciudadanos* et *Podemos* tiendront leur congrès national et devront, chacun, désigner leurs équipes de direction, leur organisation interne, nouvelle ou au moins réformée, et définir de la façon la plus claire possible l'espace politique qu'ils entendent occuper. Pour le *PSOE*, c'est le 14 janvier que sera fixée la date du prochain congrès, selon un calendrier qui devra répondre à la fois à ceux qui souhaitent sortir rapidement de la situation provisoire actuelle et à la nécessité de panser les blessures avant toute refondation. En particulier, c'est le maintien même des relations entre le *PSOE* et son *alter ego* catalan, le *PSC*, qui sont en jeu puisque ce dernier, soutenant la position de Pedro Sánchez, a refusé de s'abstenir lors du vote d'investiture de Mariano Rajoy. Les liens avec le socialisme basque doivent également être clarifiés et apaisés, mis à mal eux aussi par la décision du comité fédéral de laisser le chemin libre au leader du *PP*. D'ailleurs, la situation politique basque, comme celle qui

Selon la Constitution du 27 décembre 1978, la procédure d'investiture intervient à travers 2 votes espacés de 48 heures. Au premier tour, il faut obtenir la majorité absolue. Au second, il suffit que les « oui » soient plus nombreux que les « non ».

*Ciudadanos* a soutenu l'investiture de Mariano Rajoy mais ne participe pas au gouvernement.

prévaut en Galice, toutes deux issues des élections locales qui se sont tenues le 25 septembre 2016, ne sont guère favorables aux socialistes. Au Pays basque, le parti socialiste a fait jeu égal avec le *PP* (en perdant 7 sièges au Parlement basque), loin derrière les nationalistes du *PNV* (*Partido nacionalista vasco*) ; en Galice, c'est le *PP* qui a remporté la majorité absolue au Parlement de la Communauté autonome. Mais, plus généralement, quel que soit le parti en cause, un questionnement récurrent est commun : qui prendra la direction de la formation ? Au *PSOE*, Susanna Díaz, présidente de la Communauté autonome d'Andalousie, pèse ses forces et ne s'est pas encore officiellement déclarée ; un éventuel affrontement avec Javier Fernández promet d'être particulièrement dur. Au sein de *Podemos*, la perspective n'est guère plus réjouissante et n'a rien à envier aux rixes internes des partis politiques traditionnels dont la formation fustige pourtant les défauts. La lutte pour la direction entre Pablo Iglesias, secrétaire général du parti, et Iñigo Errejón, secrétaire politique et porte-parole parlementaire, tous deux députés, respectivement centralisateur et fédéraliste, a d'ores et déjà commencé et s'est même intensifiée lors des fêtes de fin d'année. Autant dire que l'année 2017 promet d'être pleine de rebondissements alors que le nouveau gouvernement doit actualiser le budget, étape incontournable s'il entend économiser les 5,5 milliards d'euros nécessaires pour respecter les objectifs de déficit déterminés par Bruxelles, sans, pour autant, ignorer la volonté séparatiste qui continue à s'exprimer en Catalogne. ♦ **H.A.**

## Vie politique et institutionnelle

### Colombie

#### La paix à tout prix

Le 7 octobre dernier, le Président colombien Juan Manuel Santos était désigné Prix Nobel de la Paix 2016, malgré l'échec du référendum relatif aux accords de paix signés par le gouvernement colombien et les FARC (1).

La courte victoire du "Non", caractérisée par une forte abstention (62 %), peut être expliquée par différents facteurs (2), mais a surtout mis en lumière la polarisation de la société colombienne concernant la problématique de la paix. Afin de relancer le processus de négociations avec les FARC amorcé deux ans plus tôt, le Gouvernement a annoncé la signature d'un nouveau texte le 24 novembre dernier.

Six semaines de renégociations auront donc été nécessaires pour qu'un second accord puisse être trouvé. Leur aboutissement fut bien plus protocolaire et sobre que la cérémonie organisée pour les premiers accords de paix à Cartagena de Indias. Ces nouveaux accords ont néanmoins bénéficié de nombreux soutiens, devenus habituels, de la communauté internationale, et en particulier du Vatican, interlocuteur de choix durant les négociations. Le 16 décembre dernier, Juan Manuel Santos était d'ailleurs reçu avec Alvaro Uribe par le Pape.

Néanmoins, ces nouveaux accords ne prévoient pas de consultation des Colombiens. Ils ont ainsi été ratifiés, le 30 novembre, par un vote du congrès colombien : 75 sénateurs (sur 100) et 130 députés (sur 160) ont voté en faveur du texte, tandis que les parlementaires de l'opposition uribéiste avaient quitté l'hémicycle avant le vote. Reprenant les termes du pacte, la loi 1820 du 30 décembre 2016 promulguée par le

Le conflit colombien, impliquant plusieurs groupes armés, dont les FARC, le gouvernement colombien ainsi que des groupes paramilitaires a provoqué 240 000 morts et plus de six millions de déplacés. La Colombie est ainsi le deuxième pays ayant le plus grand nombre de déplacés à l'intérieur de son territoire, après le Soudan.

Président de la République indique en préambule que la Cour Constitutionnelle a affirmé que la procédure d'acceptation des accords peut prendre plusieurs formes, dont la consultation populaire. Cette dernière ne serait donc que l'un des procédés possibles et ne serait donc pas obligatoire.

Le gouvernement assure avoir pris en compte la majorité des objections formulées par les opposants aux premiers accords, le président ayant lui-même qualifié le nouvel accord de « meilleur (...) car il contient les espoirs et les observations de l'immense majorité des Colombiens ». Les partisans uribéistes ont cependant dénoncé un simple « maquillage » du texte initial et affirmé son illégitimité en l'absence d'un vote populaire. Tout en reconnaissant certaines « améliorations », Alvaro Uribe a également maintenu son opposition. Aussi les uribéistes ont-ils annoncé leur volonté de mener la « bataille politique jusqu'à la rue ». Le point de divergence principal demeure l'avenir des dirigeants des FARC, car les uribéistes persistent à exiger des peines de prison exemplaires en lieu et place de « l'impunité » dont ils bénéficieraient selon eux.

La loi n° 1820 définit comme amnistiables les délits reconnus comme politiques dont la rébellion, la sédition, la conspiration, l'usurpation et l'émeute (art. 15 et 16). Par ailleurs, condition de l'approbation des accords par l'armée, cette loi inclut les délits commis par les agents de l'Etat (Art. 2 et 8), un point particulièrement critiqué par l'ONG Human Right Wacht. Une autre critique tient au fait que si les auteurs concernés doivent « contribuer » à la réparation, ils ne sont en revanche pas impliqués dans un processus de réparation pleine et entière à l'égard des victimes.

Répondant à ces objections, le Président Santos a réaffirmé, lors de ses récentes interventions publiques, l'urgence de la mise en place de tels accords, au regard de la fragilité de la trêve confirmée par les deux épisodes de violence commise de la deuxième quinzaine du mois de novembre.

Le 13 décembre, la Cour constitutionnelle colombienne a quant à elle approuvé l'utilisation de la procédure appelée « fast track ». Elle permet au Parlement de voter en urgence les lois relatives à l'application des accords de paix en abaissant de 8 à 4 le nombre des débats nécessaires. L'agenda parlementaire prévoit ainsi de légiférer sur l'amnistie des membres des FARC (ils seraient environ 6 000), leur participation politique ainsi que la mise en place de la juridiction spéciale pour la paix en Colombie. Face à l'utilisation de ce procédé, Alvaro Uribe a dénoncé un « coup dur contre la démocratie colombienne ».

Dans les six mois suivant la ratification de ces accords de paix, les FARC devront de leur côté déposer l'ensemble de leur arsenal militaire au « Mécanisme de monitoring et de vérification », composé de certains de leurs membres, ainsi que de représentants du gouvernement colombien et de l'ONU, dans des territoires précis. Or, le délai de cette remise des armes est déjà l'objet de désaccords, certains FARC ayant affirmé ne pas enclencher le processus de désarmement avant le vote de la loi d'amnistie.

Le mécontentement d'une partie de la société colombienne est aussi alimenté par la loi de 1819 promulguée le 29 décembre 2016 à la veille de l'entrée en vigueur de la loi d'amnistie. Elle implique en effet une hausse de 3 % de l'impôt sur la consommation, dont

Les modifications principales aux accords initiaux consistent dans l'assignation à résidence des *guerrilleros* condamnés, la garantie de la propriété privée, la divulgation des informations relatives au narcotrafic, ainsi que la déclaration de l'ensemble des biens des FARC.

l'objet serait de couvrir les frais du processus de démobilisation des FARC. Dans un pays où l'équivalent du SMIC mensuel équivaut à 230 euros, cette décision ne manque pas de nourrir les arguments de l'opposition.

A l'approche de l'élection présidentielle de 2018, la question de la paix et de la place des FARC dans la société politique demeure donc un enjeu politique et électoral fondamental. ♦ **M.B. et A.M.**

(1) [http://www.acuerdodepaz.gov.co/sites/all/themes/nexus/files/24\\_08\\_2016acuerdofinalfinalfinal-1472094587.pdf](http://www.acuerdodepaz.gov.co/sites/all/themes/nexus/files/24_08_2016acuerdofinalfinalfinal-1472094587.pdf)

(2) Voir l'édito de la *Lettre ibérique* n° 11.

### L'année d'après

Il y a tout juste un an, l'Argentine élisait Mauricio Macri à la tête de l'Etat, à la suite de Cristina Fernández de Kirchner. L'année écoulée permet de dresser un premier bilan – temporaire et incomplet - de cette nouvelle présidence. Sur le plan des infrastructures, une partie des engagements du candidat a été tenue. Ainsi, le plan Belgrano a commencé à être mis en œuvre, comprenant, selon les promesses du Président, de nouveaux droits pour les travailleurs autonomes et un million de crédits hypothécaires d'une durée de 30 ans, et suscitant un fort espoir dans ce secteur, même si la question de l'accès au logement est loin d'être réglée. En matière d'assistance sociale et d'aide aux mères et aux enfants, ce sont quinze centres d'assistance qui ont ouvert en 2016, alors que les structures d'accueil et de traitement contre les addictions créées, également promises, n'ont été qu'au nombre de deux. Pour ce qui concerne la lutte contre le trafic de stupéfiants, c'est la continuité avec le dernier mandat de Cristina de Kirchner qui est à l'ordre du jour, la volonté de fermeté étant partagée par l'ensemble du personnel politique argentin. La réforme électorale ainsi que la réinstallation de l'agence de statistiques nationales sont d'ores et déjà acquises, à l'image de l'opposition affichée à l'égard du régime vénézuélien du fait de la condamnation et de la détention du principal opposant président Maduro, Leopoldo López. En matière économique, enfin, le tournant libéral et austère imposé à l'économie argentine est, pour l'heure, salué par la grande majorité des chefs d'entreprises et multinationales, comme des acteurs politiques majeurs de la région, au premier rang desquels les Etats-Unis.

Reste à savoir si elle sera suffisante pour dissuader les partisans de l'opposition de se prononcer en faveur de la révocation du Président vénézuélien. Rien n'est moins sûr, à plus forte raison que certaines personnalités du régime, à l'instar du Défenseur du Peuple Tarek William Saab, n'ont pas hésité à s'élever contre la campagne d'épuration au motif que l'évaluation des employés de l'Etat doit reposer sur leurs compétences professionnelles et non sur leur appartenance idéologique. ♦ **H.A.**

Mauricio Macri a été élu Président de la Nation argentine le 10 décembre 2015.

Gabiella Michetti est vice-présidente.

Une enquête pour le journal *La Nación* 71 % parmi les chefs d'entreprises les plus influents installés en Argentine soutiennent la politique menée depuis un an.

Le budget pour 2017 augmente de 32,1 % les fonds destinés aux investissements en infrastructures.

## Un an après, l'improbable coalition de la gauche portugaise tient toujours

Un peu plus d'une année après son arrivée au pouvoir, la *geringonça* (machin bringuebalant), ainsi que l'a qualifié l'opposition de droite, est toujours debout. A la surprise générale, l'alliance entre les socialistes, les communistes et le Bloc de gauche semble effectivement perdurée. La pérennité du gouvernement de coalition formé le 26 novembre 2015, dans un contexte pour le moins atypique puisque marqué par la défaite du Parti socialiste aux élections législatives d'octobre 2015 face à la droite, mérite à coup sûr d'être soulignée tant ce mariage contre nature avait suscité l'incrédulité. Pour cause, rien ne semblait pouvoir lier le Parti socialiste portugais – pro européen – avec, d'un côté, un Parti communiste farouchement opposé à l'euro et connu pour être le plus dogmatique d'Europe et, d'un autre côté, une formation issue de l'extrême gauche aux allures de *Podemos* rejetant en bloc le traité budgétaire de l'Union européenne.

Et pourtant, l'inédit mariage à trois demeure toujours en place. Mieux, 66 % des portugais considèrent son action positive et 71 % qu'il ira jusqu'à la fin de la législature. Ce que n'a pas manqué d'ironiser le Premier ministre socialiste Antonio Costa en affirmant, une petite vache dotée d'ailes à la main, que « même les vaches peuvent voler ! ». Cette situation n'est toutefois pas le fruit du hasard. Elle tient à la qualité de négociateur d'Antonio Costa qui est parvenu, d'une part à justifier le choix des communistes comme partenaire après avoir longtemps expliqué qu'ils étaient les principaux adversaires du Parti socialiste, d'autre part à « rassurer la Commission européenne sur son engagement à juguler les déficits, sans pour autant s'aliéner ses alliés de la gauche radicale ». Dès son arrivée au pouvoir, il a ainsi relancé le pouvoir d'achat par l'augmentation du SMIC, supprimé les taxes exceptionnelles imposées par le FMI et l'UE dans le cadre de plans de sauvetages antérieurs, mis fin au gel des pensions de retraites et des traitements dans la fonction publique, etc. Or, de telles mesures semblent porter leurs fruits dans la mesure où les indicateurs repassent lentement au vert. Marie-Lyne Darcy rapporte en ce sens que « le déficit devrait être de 2,4 % du PIB en 2016 (le plus faible depuis quarante ans, et en dessous des 2,5 % exigés par l'Union européenne) ; la croissance devrait atteindre 1,4 % ; et le chômage est passé à 10,5 % (contre 17,5 % en janvier 2013 au plus fort de la crise) » (« Le Portugal, entre rigueur et relance », *La Croix*, 28 nov. 2016). De sorte que si la politique de l'ancien maire de Lisbonne a dans un premier temps pu inquiéter Bruxelles, Pierre Moscovici, commissaire européen aux affaires économiques, n'a finalement pu que constater que « le Portugal est en train de tourner le dos à la crise économique même si le pays en ressent toujours les effets ».

Evidemment, l'amélioration de la situation est loin d'être acquise. La dette du Portugal demeure la troisième d'Europe en valeur relative (130 %), si bien que l'ombre de la Troïka continue de planer sur le Premier ministre dont la marge de manœuvre demeure très étroite. Aussi le budget présenté pour 2017 demeure placé sous le signe de la rigueur avec pour mot d'ordre une imposition mieux répartie mais toujours aussi élevée. ♦ D.L.

La coalition des sociaux-démocrates (PSD) et des chrétiens-démocrates (CDS) a certes remporté les élections législatives du 4 octobre 2015 mais avec seulement 107 députés élus, un score bien en deçà de la majorité parlementaire de 116 députés requise pour gouverner.

A ces mêmes élections, les partis de l'actuelle coalition ont réuni à eux trois 123 sièges et 50,9 % des suffrages exprimés, nombre de sièges suffisant pour renverser un gouvernement minoritaire et former une majorité alternative.

Dans un pays où la gauche s'est toujours montrée profondément divisée, l'actuelle coalition est une première en quarante ans de démocratie.

**Le Consejo General del Poder Judicial et l'indépendance du Pouvoir Judiciaire  
espagnol :  
sujets d'inquiétude récurrents pour le GRECO**

Dans son rapport de conformité présenté le 10 octobre 2016 – intitulé *Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs* – la sentence du Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe est sans appel : en près de trois ans, « l'Espagne n'a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante aucune des onze recommandations » présentées au sein du rapport d'évaluation publié le 15 janvier 2014. Parmi elles, quatre mesures concernaient les conséquences de la réforme du *Consejo General del Poder Judicial* (CGPJ).

Organe constitutionnel chargé de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, le CGPJ s'occupe notamment des systèmes de nomination et de promotion des juges, ainsi que des règles disciplinaires qui leur sont applicables. Il est composé de vingt membres : huit avocats et douze juges ou magistrats. En juin 2013, une nouvelle loi organique est venue modifier la procédure de sélection – déjà contestable – de ses membres.

Désormais, pour être candidats au poste, les avocats doivent attester de plus de quinze années d'exercice et les juges et magistrats du soutien de vingt-cinq membres de la magistrature ou de celui d'une association judiciaire légalement constituée. Tous seront élus pas les *Cortes* à la majorité des trois cinquièmes selon une répartition équitable : six juges ou magistrats et cinq avocats par Chambre.

Pour le GRECO, dans un contexte de remise en cause de l'indépendance structurelle de l'appareil judiciaire et de multiplication des cas de corruption, normaliser l'intervention du pouvoir législatif au cœur du pouvoir judiciaire paraît malvenue et serait paradoxale. Non seulement, cette réforme installe le doute quant à l'indépendance réelle des membres de l'institution, mais l'absence d'encadrement légal de son activité de nomination et de promotion des juges ajoute également aux suspicions de manipulation politique. De fait, le rapport publié en 2013 par l'organe du Conseil de l'Europe présente quatre recommandations, dont deux paraissent ici fondamentales.

Tout d'abord, le GRECO requiert de l'Espagne une analyse puis une révision du cadre législatif relatif au CGPJ et, plus précisément, à son indépendance. Plus concrètement, et afin d'éviter de nouvelles accusations de corruption du pouvoir judiciaire, l'équipe d'évaluation du GRECO (EEG) propose que tous les magistrats aient le droit de présenter leur candidature lors du renouvellement des membres du CGPJ et qu'au moins la moitié de ces membres soient élus pas les professionnels du corps judiciaire. Ainsi, cette nomination paraîtrait plus démocratique et limiterait l'immixtion des *Cortes*.

Ensuite, l'EEG conseille l'inscription dans la loi de critères objectifs encadrant les nominations et les évaluations des hautes fonctions de l'ordre judiciaire. En l'état, le caractère discrétionnaire du pouvoir du CGPJ dans cette mission ne permet pas de rassurer l'opinion et entretient sa défiance vis-à-vis du pouvoir judiciaire.

Créé en 1999 par le Conseil de l'Europe, le GRECO a pour mission de veiller au respect des règles anticorruption de l'organisation. Il intervient dans le cadre de cycles d'évaluation réguliers, en identifiant les lacunes des politiques nationales au sein des Etats membres.

Or, trois ans plus tard, le constat du quatrième cycle d'évaluation est amer : aucune des recommandations présentées n'a été mise en œuvre. Mais l'Espagne se défend.

Aux yeux du Gouvernement espagnol, la nouvelle majorité requise pour l'élection des membres du CGPJ protège l'institution de toute manœuvre partisane et est conforme aux normes internationales. De même, les décisions relatives à la nomination et l'évaluation des magistrats sont encadrées par la *Loi relative au pouvoir judiciaire* – les autorités doivent notamment être nommées en fonction de leur mérite –, doivent être motivées et peuvent être contestées devant le Tribunal Suprême. Ainsi, l'indépendance du pouvoir judiciaire serait bien assurée, avec le CGPJ pour garant. D'autant que cette opinion a été confirmée par le Tribunal Constitutionnel dans une décision du 18 novembre 2016. Alors que cinquante parlementaires socialistes avaient saisi la juridiction constitutionnelle – soulignant la soumission du CGPJ au pouvoir politique impliquée par la réforme – cette dernière rejette à l'unanimité les arguments avancés, considérant que la nouvelle loi organique n'entraîne aucun risque de domination du pouvoir politique sur l'ordre judiciaire.

Mais pour le GRECO, la situation est plus qu'alarmante. Outre le non-respect de ses recommandations, il utilise les résultats d'une enquête menée récemment, par le CGPJ lui-même, pour illustrer ses propos. Sur les 24 % de magistrats ayant répondu, 75 % estiment que l'indépendance du CGPJ n'est pas suffisamment protégée, 50 % ont eu connaissance de la réforme, dont 54 % en ont une opinion négative. De même, 67 % des répondants estiment que le critère du mérite pour les nominations et promotions au sein de la magistrature est insuffisant, non respecté et partial. A ces chiffres nationaux s'ajoute le constat alarmant du Tableau de Bord 2015 de la Justice dans l'Union Européenne, au sein duquel l'Espagne fait régulièrement partie des plus mauvais élèves.

Ce nouveau rapport de conformité sonne ainsi comme un second avertissement : en tant qu'Etat de droit membre du Conseil de l'Europe, l'Espagne doit assurer la parfaite indépendance du pouvoir judiciaire. Pourtant, l'absence de sanction du non-respect des recommandations du GRECO ne laisse que peu d'espoir de changement à l'avenir. ♦ C.P.

**Justice  
constitutionnelle**

***La réforme de la LOTC pour favoriser l'exécution des décisions du Tribunal  
constitutionnel :  
une initiative maladroite et sans doute inutile***

Il est peu de dire que les autorités gouvernementales et parlementaires de la Communauté autonome de Catalogne sont entrées dans une forme de résistance face aux arrêts et autres mesures du Tribunal constitutionnel déclarant inconstitutionnel le processus d'indépendance engagé depuis maintenant plusieurs années dans ce territoire. Les dernières élections en Catalogne n'ont d'ailleurs pas arrangées les choses puisque la feuille de route destinée à « déconnecter » la Catalogne du reste de l'Espagne a de nouveau été clairement réaffirmée (à travers notamment la volonté d'organiser une nouvelle consultation populaire) et que plusieurs initiatives parlementaires (résolutions, création d'une commission dédiée) ont, au cours de ces derniers mois, manifesté l'ambition de la mener à terme. « Défi », « opposition frontale », « désobéissance », sont

ainsi des termes qui reviennent fréquemment pour caractériser le non respect par les autorités catalanes des décisions pourtant réitérées du juge constitutionnel.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer la réforme de la loi organique relative au Tribunal constitutionnel d'octobre 2015 dont ce dernier était saisi. En vue de mieux garantir l'exécution des décisions du juge constitutionnel, le Parlement national a en effet introduit dans ce texte de loi organique plusieurs mesures destinées à ce que le juge constitutionnel puisse lui-même veiller, et même forcer, au respect de ses décisions. En substance, il est ainsi dorénavant prévu (article 92.4 LOTC) qu'en cas d'inexécution de ses décisions, le Tribunal puisse être saisi en vue d'ordonner des amendes, de suspendre les autorités et employés publics mis en cause et de requérir la collaboration du Gouvernement pour qu'il adopte les mesures nécessaires pour assurer le respect des décisions inappliquées.

Evidemment, cette manière de procéder de la majorité au pouvoir a immédiatement suscité les critiques, pour ne pas dire les foudres, non seulement des frondeurs catalans, ce qui se comprend sans peine, mais aussi d'une bonne partie de la classe politique et des journalistes, ou encore de nombreux professeurs de droit constitutionnel dont on sait qu'ils sont, contrairement à ce qu'il se passe par exemple en France, beaucoup plus présents sur la scène médiatique et dans les rouages politico-institutionnels. Les réserves et interrogations suscitées par la réforme ont porté pour l'essentiel sur trois plans : la forme de la réforme, son implication sur le Tribunal constitutionnel et son contenu. Il n'est pas sûr que l'arrêt du 3 novembre 2016 (STC 185/2016) rendu à la suite du recours d'inconstitutionnalité contre cette réforme soit, à ces divers égards, de nature à calmer complètement les esprits.

La forme, ou plutôt la méthode, dévoile clairement, en premier lieu, les intentions du gouvernement Rajoy de l'époque de trouver des moyens supplémentaires de faire entendre raison les récalcitrants catalans, et ce de manière urgente. Outre que la réforme intervient en pleine campagne électorale en Catalogne, le fait qu'elle ait été engagée à l'initiative d'un unique groupe parlementaire, le *PP*, selon la procédure d'urgence ne donnant lieu qu'à une seule lecture par les Cortés dit beaucoup sur le caractère quelque peu précipité et par trop voyant de l'entreprise. Surtout lorsqu'il s'agit d'un domaine aussi intimement lié au champ constitutionnel, l'office du juge constitutionnel et son action sur les autres pouvoirs, et qui mérite à tout le moins une certaine réflexion et hauteur de vue à l'instant de le bousculer. Sollicité sur cet aspect des choses, le Tribunal constitutionnel n'a pas estimé utile de s'y attarder, jugeant que les formes constitutionnelles d'adoption des lois organiques avaient été respectées et que le législateur organique disposait d'un large pouvoir d'appréciation sur la manière dont il convenait de compléter par cette voie la Constitution. Soit.

La difficulté surgit en revanche dès lors qu'on se penche, deuxième plan d'analyse, sur les répercussions qu'emporte sur le Tribunal constitutionnel cette manière de procéder. Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'une fois encore le pouvoir en place n'a pas éprouvé de scrupules à mettre le Tribunal constitutionnel dans une situation particulièrement inconfortable dont le prestige de l'institution, et au passage de ses membres (mais c'est moins grave), ne sortira pas grandi. Car le sentiment qui ressort de cette affaire est qu'en offrant explicitement de nouveaux pouvoirs au juge constitutionnel pour assurer la bonne

Le nouvel article 92.4 LOTC prévoit qu'en cas d'inexécution de ses décisions le Tribunal peut être saisi en vue d'ordonner des amendes, de suspendre les autorités et employés publics mis en cause et de requérir la collaboration du Gouvernement pour qu'il adopte les mesures nécessaires pour assurer le respect des décisions inappliquées.

« Défi », « opposition frontale », « désobéissance », sont ainsi des termes qui reviennent fréquemment pour caractériser le non respect par les autorités catalanes des décisions pourtant réitérées du juge constitutionnel.

exécution de ses décisions, le Gouvernement fait non seulement montre de son incapacité à résoudre par lui-même la difficulté mais il contraint aussi le juge constitutionnel à se placer sur un terrain qui dépasse largement la sphère juridique pour entrer dans une dimension politique hautement sensible. Et à prendre ainsi en otage le juge constitutionnel pour régler des problèmes qui ne devraient pas le concerner directement, on fragilise toujours un peu plus l'institution. Comme a pu si bien le regretter sur le moment le Professeur Francisco Rubio Llorente : « C'est un jour de deuil, la réforme du PP détruira le Tribunal constitutionnel » (cité par José Antonio Martín Pallín, *in El País*, « El Constitucional no es el juzgado de guardia », 17 septembre 2015).

Et le malaise persiste quand, en troisième et dernier lieu, on analyse la manière dont le juge constitutionnel a jugé de la constitutionnalité du fond de la réforme. Passons rapidement sur les griefs fondés sur l'idée que la réforme emporterait dénaturation du modèle de justice constitutionnelle dessiné par la Constitution et altération de la position et des fonctions de la Haute instance. Après avoir indiqué que l'office du juge constitutionnel consistait à œuvrer comme un véritable organe juridictionnel et à disposer à ce titre du « pouvoir d'obliger à l'exécution de ses résolutions », le Tribunal explique en effet que ce modèle n'est pas « fermé, pétrifié et congelé dans le temps », et qu'il est par conséquent loisible au législateur (qui dispose, on l'a déjà souligné, d'un large pouvoir d'appréciation en la matière) de régler l'exécution des décisions du Tribunal et de déterminer les mesures de nature à en garantir l'accomplissement et l'effectivité. De sorte que les mesures incriminées constituent, comme celles déjà inscrites dans l'article 92.4 de la Constitution, des « instruments et pouvoirs mis à la disposition du Tribunal par le législateur en vue de garantir le devoir d'exécuter effectivement ses décisions et ses autres résolutions, qui obligent tous les pouvoirs publics, y compris les Chambres législatives ». Il n'y aurait donc pas dénaturation de la fonction juridictionnelle à laquelle ces nouveaux pouvoirs coercitifs seraient en quelque sorte intimement liées en favorisant la suprématie de la Constitution.

Deux autres principaux griefs ont retenu l'attention du Tribunal, la question de savoir s'il n'y avait pas violation du principe de légalité pénale et celle de savoir si les nouvelles compétences du Tribunal ne conduisaient pas à altérer le système de contrôle de l'Etat sur les communautés autonomes en concurrençant illicitement le mécanisme de contrôle prévu par l'article 155 de la Constitution.

S'agissant du respect de la légalité pénale, la difficulté était de déterminer la nature des mesures en cause puisque, dans le cas où nous avons affaire à des sanctions d'ordre pénal dotées donc d'un caractère punitif, l'ensemble des garanties procédurales et matérielles attachées au régime de légalité pénale (information de l'accusation, droits de la défense et droit à être assisté, présomption d'innocence, droit de recours, etc.) devait constitutionnellement trouver à s'appliquer, ce qui en l'occurrence n'était pas le cas. Or, à propos de la possibilité de suspendre une autorité ou un employé public qui était la seule mesure incriminée à ce titre dans la requête, le Tribunal va juger, en s'attachant au critère finaliste, qu'il ne s'agit pas d'une mesure punitive. Quand bien même cette mesure produit des conséquences graves qui s'imposent à l'intéressé durant tout le temps nécessaire pour assurer le respect des décisions du Tribunal, « elle ne répond pas [en effet] à une finalité proprement répressive, réparatrice ou de sanction, caractéristiques

Le Professeur Francisco Rubio Llorente : « C'est un jour de deuil, la réforme du PP détruira le Tribunal constitutionnel ».

On est en droit de penser que la mesure de suspension a en l'occurrence au moins autant pour effet de sanctionner le récalcitrant que de forcer à l'exécution de la décision du Tribunal, dès lors notamment que la personne suspendue de sa charge n'est évidemment plus en mesure de remplir les obligations qui y sont attachées.

des mesures punitives, mais à la finalité de garantir l'effectivité et l'accomplissement des résolutions du Tribunal auxquelles tous les pouvoirs publics et tous les citoyens sont obligés ». Le Tribunal ne manquant de rappeler au passage que lesdites mesures font l'objet de garanties préalables (demande d'information et de rapport, mise en demeure, délai imparti pour s'exécuter) et d'une personnalisation (seuls les autorités ou employés jugés personnellement responsables de l'exécution pouvant être inquiétés). Cette appréciation n'a pas convaincu plusieurs juges auteurs d'opinions divergentes. C'est le cas en particulier de Mme Adela Asua Batarrita qui, entre autres arguments, a fait valoir que la doctrine antérieure du Tribunal était encline à considérer qu'une même mesure pouvait recouvrir plusieurs finalités et que dans l'hypothèse où parmi celles-ci le caractère répressif de la mesure pouvait être distingué, le régime de la légalité pénale s'imposait ; position soutenue de surcroît par la Cour de Strasbourg. Or, avec le juge Asua Batarrita, on est en droit de penser que la mesure de suspension a en l'occurrence au moins autant pour effet de sanctionner le récalcitrant que de forcer à l'exécution de la décision du Tribunal, dès lors notamment que la personne suspendue de sa charge n'est évidemment plus en mesure de remplir les obligations qui y sont attachées et, par suite, plus en mesure de se plier aux exigences découlant d'une résolution du Tribunal constitutionnel... pendant tout le temps nécessaire (1).

En ce qui concerne l'altération du contrôle de l'Etat sur les Communautés autonomes au motif qu'il empièterait sur le terrain de l'article 155 de la Constitution au titre duquel si une Communauté autonome ne remplit pas les obligations que lui impose la Constitution ou la loi, ou attende gravement à l'intérêt général de l'Espagne, le Gouvernement, sous certaines conditions procédurales (approbation à la majorité absolue du Sénat), pourra prendre les mesures nécessaires au rétablissement de la situation (al. 1) et donner toutes instructions au fin de leur exécution (al. 2), le Tribunal ne va pas l'admettre en se fondant là encore sur la finalité des pouvoirs conférés. Dans le premier cas, l'article 155, il s'agit pour le Gouvernement de défendre la Constitution et l'intérêt général de l'Espagne, alors que, dans le second, les mesures nouvellement introduites dans la LOTC ont pour unique objet la bonne exécution des décisions du Tribunal. Sans doute est-ce littéralement le cas mais, avouons-le, la différence ne saute pas aux yeux car le non respect des décisions du juge constitutionnel peut aisément s'analyser *in fine* comme une violation d'une obligation imposée par la Constitution. Dans son opinion divergente, le juge Valdés Dal-Ré a eu ainsi beau jeu de dénoncer un chevauchement certain entre les deux chefs de compétence de nature à brouiller le cadre des relations Etat/Communautés autonomes défini par la Constitution.

Placer le juge constitutionnel dans l'embarras, c'est bien au total l'impression que laisse l'arrêt rapporté. Car, d'un côté, on ne compte plus les décisions du Tribunal qui, au cours des dernières années, ont déclaré inconstitutionnelles les tentatives de concrétisation de la feuille de route indépendantiste catalane, de sorte qu'il ne paraît déraisonnable de vouloir en assurer la bonne exécution et forcer les autorités concernées à rentrer un tant soit peu dans le rang. Mais, d'un autre côté, la méthode pour favoriser cette fin pose en l'occurrence des problèmes d'ordre constitutionnel qui ne semblent pas être avoir saisi dans toute leur complexité dans l'arrêt rendu, si bien que le Tribunal (ou la majorité des juges) ne se met pas à l'abri du reproche d'avoir été, une fois encore, un peu trop compréhensif à l'égard du dessein gouvernemental. Cette impression ressort déjà

Placer le juge constitutionnel dans l'embarras, c'est bien au total l'impression que laisse l'arrêt rapporté.

des remarques précédentes mais elle est encore plus marquée au regard de certains griefs que le juge a trouvé le moyen d'éviter. Il en va en particulier de la confrontation entre la mesure de suspension d'une autorité ou d'un employé et le droit fondamental à l'exercice d'une charge publique (art. 23.2 CE) et l'inviolabilité parlementaire (art. 66.3 CE et les préceptes correspondants dans les divers Statuts d'autonomie). S'abritant en l'espèce derrière la nature du contrôle abstrait (consécutif à un recours en inconstitutionnalité) qui l'empêche, selon ses dires, de se prononcer sur toutes les mesures d'applications possibles et hypothétiques du précepte incriminé, le Tribunal refuse d'envisager les cas concrets de confrontation dont certains pourraient être éminemment problématiques au regard des droits fondamentaux évoqués, comme par exemple la suspension d'un parlementaire ou mieux d'un président d'un Parlement local. Le Tribunal renvoie ainsi le contrôle de constitutionnalité aux occasions futures d'application du précepte général établi par la loi organique. Orthodoxe en considération de la nature abstraite du contrôle, cette position a aussi tout l'air d'« un subterfuge » (Asua Batarrita) permettant au juge de jouer à saute mouton avec les points les plus délicats du litige, alors qu'on sait pertinemment que ce sont les hautes autorités politiques catalanes qui sont dans l'œil du viseur gouvernemental, la présidente du Parlement catalan, Mme Forcadell, au premier chef.

Reste à connaître l'usage qu'admettra de faire le juge constitutionnel des nouveaux pouvoirs qui lui sont conférés. Un premier élément de réponse est donnée par l'ordonnance du 6 octobre rendue par le Tribunal sur le recours de l'avocat de l'Etat intenté justement à l'encontre de la présidente du Parlement catalan en vue de sa condamnation pénale (infraction de désobéissance) pour non exécution des résolutions du Tribunal déclarant inconstitutionnel le processus de déconnexion catalan. Dans cette espèce, après avoir déclaré la nullité de la résolution 263/XI du Parlement catalan dont le contenu violait clairement les déclarations d'inconstitutionnalité précédentes de plusieurs actes des autorités catalanes, le Tribunal juge que Mme Forcadell n'a volontairement pas respecté son devoir d'exécution desdites déclarations. Pour autant, il ne se reconnaît pas compétent pour juger si cette conduite est ou non constitutive d'une infraction pénale, mais admet toutefois que les circonstances en cause constituent un ensemble suffisamment significatif pour saisir le parquet afin que ce dernier juge de la pertinence d'exercer une action pénale à son encontre. Le juge constitutionnel n'est pas resté neutre par conséquent, il a saisi le parquet pour suite à donner, mais il n'est pas allé jusqu'à faire usage des prérogatives nouvellement offertes par la LOTC. Il faut dire que l'ordonnance évoquée est intervenue avant l'arrêt sur le recours d'inconstitutionnalité contre la LOTC et qu'il était donc difficile pour le juge d'en faire application dans ce cas de figure. Peut-être est-ce aussi un moyen pour le Tribunal d'indiquer qu'il ne sera pas très disposé à les utiliser et qu'il sera plutôt enclin, par prudence, de saisir d'autres autorités pour contraindre, par la répression le cas échéant, les autorités catalanes à respecter les décisions du juge constitutionnel. ♦ O.L.

---

(1) L'idée étant (CQFD) qu'en l'absence de la personne suspendue, l'obstacle à la bonne exécution de la décision sera écarté.

## Nouvelles précisions sur la répartition des compétences entre l'Etat et la Catalogne

Article 46 : Les pouvoirs publics garantiront la conservation et encourageront l'enrichissement du patrimoine historique, culturel et artistique des peuples d'Espagne et des biens qui le composent, quels que soient son régime juridique et son appartenance. La loi pénale sanctionnera les atteintes contre ce patrimoine.

149.1 : L'Etat jouit d'une compétence exclusive dans les matières suivantes : [...] 28 : La protection du patrimoine culturel, artistique et monumental espagnol contre son exportation et son exploitation ; les musées, les bibliothèques et les archives appartenant à l'Etat, sans faire obstacle à leur gestion par les Communautés autonomes.

149.2 : Sans préjudice des compétences que pourront assumer les Communautés autonomes, l'Etat considérera le service de la culture comme un devoir et une attribution essentielle et facilitera la communication culturelle entre les Communautés autonomes, en accord avec elles.

Le Tribunal constitutionnel était saisi d'un recours en inconstitutionnalité dirigé contre une loi adoptée par le Parlement catalan (Loi 28/2010) dont les dispositions prohibaient la corrida en Catalogne. Le texte est déclaré contraire à la Constitution. L'articulation des compétences entre l'Etat et les Communautés autonomes est au cœur de la décision. Après avoir précisé les compétences de la Généralité en matière de protection des animaux et de régulation des spectacles publics, le Tribunal souligne que leur exercice doit se réaliser en cohérence avec celles qui sont constitutionnellement reconnues à l'autorité étatique en particulier dans le domaine de la culture et de la sécurité publique.

Dans le cadre du recours dont il était saisi et dans une hypothèse de concurrence des compétences, la question qui se posait au Tribunal était de savoir si, en prohibant les corridas, la norme catalane correspondait à un exercice adéquat des compétences de la Généralité ou si, à l'inverse, cette dernière empiétait sur les compétences culturelles de l'Etat méconnaissant ainsi la répartition des compétences organisées par la Constitution (FJ 6).

Prenant appui sur différents éléments (la Loi 10/1991, la décision du Tribunal suprême du 20 octobre 1998, la Loi 18/2013 et la Loi 10/2015), le Tribunal considère que la tauromachie appartient au « patrimoine culturel immatériel espagnol » et reconnaît, à ce titre, sur le fondement des articles 149.1 28 et 149.2 de la Constitution, la compétence de l'Etat en la matière. Pour le Tribunal, l'article 46 de la Constitution doit en outre être entendu comme garantissant que « les traditions implantées au niveau national soient complétées et enrichies par les traditions et cultures propres des Communautés autonomes ». Le Tribunal estime que si les Communautés autonomes peuvent prendre des mesures de régulation de la tauromachie, l'interdiction de la corrida porte atteinte aux compétences constitutionnellement reconnues à l'Etat. ♦ D.C.

## Droits fondamentaux

### La loi 12/2016 du Parlement basque un pas décisif pour la reconnaissance des victimes de la Démocratie espagnole

Près d'une décennie après l'adoption de la loi sur la mémoire historique, un nouveau pas vient d'être accompli en faveur de la reconnaissance des victimes de violations des droits de l'homme perpétrées dans un contexte de violence politique. Dans le cadre du Plan sur les droits de l'Homme établi pour la période 2012-2015 par le Conseil provincial de Guipuzkoa, le Parlement basque a en effet adopté une loi entrée en vigueur le 10 septembre 2016 afin que les victimes de telles violations commises au sein de la Communauté autonome entre le 29 décembre 1978 et le 31 décembre 1999 bénéficient de la reconnaissance mais également des réparations dont elles avaient été privées jusqu'alors.

Calquée sur le modèle de la loi 52/2007 sur la mémoire historique, la loi 12/2016 n'introduit aucun mécanisme relatif aux auteurs, visant par exemple à condamner des agents de l'Etat pour des faits prescrits ou n'ayant pas conduit les juridictions à les condamner. Elle se concentre sur les victimes et retient trois critères dont la réunion ouvre droit à la reconnaissance et/ou à la réparation des violations subies. En premier lieu, les faits doivent avoir été perpétrés dans un contexte de violence de motivation politique ; en second lieu, ils doivent avoir été commis par des agents publics, dans l'exercice ou non de leurs fonctions, ou par des particuliers agissant en groupe ou isolément – de manière individuelle et incontrôlée ; en troisième et dernier lieu, les faits doivent avoir causé une atteinte à la vie ou à l'intégrité physique, psychique, morale ou sexuelle des personnes. La loi prévoit enfin que les cas seront examinés par une Commission d'évaluation composée de médecins légistes et d'experts juridiques chargés d'apprécier les dommages, lésions ou séquelles « *sans prendre en considération l'appréciation pénale des faits* ».

La réparation envisagée est pécuniaire (art. 9) mais elle comprend également une assistance sanitaire (art. 11) qui inclut notamment une aide psychologique prise en charge par le Système de Santé basque, sur un modèle comparable à celui dont bénéficient déjà les victimes du terrorisme.

Les dernières évaluations publiées en 2016 par un groupe de recherche commissionné par le gouvernement basque ont enregistré 2625 cas de personnes ayant dénoncé avoir été victimes des forces de sécurité espagnoles entre 1979 et 2013, alors que seuls 50 fonctionnaires ont été condamnés au cours de cette même période.

A plusieurs égards, la loi 12/2016 témoigne d'une audace à la hauteur de « l'impératif éthique et démocratique » que sous-tend cette problématique. D'abord, la période considérée correspond à une ère durant laquelle l'Espagne était constitutionnellement une Démocratie. Implicitement, et plus particulièrement à la lumière du premier critère qu'il retient, le texte reconnaît ainsi la responsabilité de l'Espagne démocratique dans des actes d'une très grande gravité. D'une part, le texte couvre la question de l'usage de la torture au cours de l'incommunication. Problème persistant depuis la dictature, il a conduit à plusieurs condamnations du Royaume par la Cour européenne des droits de l'Homme sur le volet procédural de l'article 3 en raison d'enquêtes insuffisamment effectives et approfondies malgré la gravité des violations alléguées. Il convient également de signaler que les agents de l'Etat bénéficient en la matière d'une « quasi impunité » que reflètent les chiffres publiés en juin 2016 dans le cadre du projet d'enquête sur la torture au Pays basque : les chercheurs ont en effet enregistré 2 625 cas de personnes alléguant avoir été victimes des forces de sécurité espagnoles entre 1979 et 2013, alors que seuls 50 fonctionnaires ont été condamnés au cours de cette même période. D'autre part, le champ d'application de la loi 12/2016 couvre les exactions perpétrées dans les années 1980 par les Groupes Antiterroristes de Libération (GAL), comprenant enlèvements, tortures, séquestrations, assassinats ou encore dissimulations de corps. Ces actes n'ayant pas reçu la qualification de terroristes, ils n'ont pas permis aux victimes des GAL de bénéficier du régime garanti aux victimes du terrorisme. Le Royaume a en effet construit autour de ces dernières un cadre très protecteur, justifié – dans l'exposé des motifs de la loi de 2011 – par le fait qu'elles symbolisent « *la défense de la liberté et de l'Etat de Droit face à la menace terroriste* ». Ce régime leur permet de bénéficier d'un niveau élevé de reconnaissance comprenant indemnités, aides et prestations sociales ou médicales comme la mise en place d'une assistance psychologique et psychiatrique immédiate et gratuite pendant le temps nécessaire à leur rétablissement. Or, les victimes de la violence de l'Etat ayant par exemple subi des actes de tortures ou des traitements inhumains ou dégradants perpétrés par un fonctionnaire espagnol ou par les GAL, ne bénéficient pas d'un tel régime. Elles ne bénéficient ainsi pas du suivi thérapeutique organisé par l'Administration, en dépit de l'importance du traumatisme que représentent de tels actes. Ainsi, et c'est une autre avancée démocratique majeure du texte, la loi 12/2016 opère une reconsidération du statut des victimes en Espagne en

introduisant une certaine égalité de traitement entre elles, indépendamment de leur identité et de celle de l'auteur : seuls importent l'acte subi et son degré de gravité.

La loi 12/2016 s'apparente ainsi à un véritable instrument de récupération de la mémoire historique, appliqué à une histoire récente : celle d'une Démocratie en construction et qui peinait alors à contenir ses réflexes autoritaires. Si le champ temporel d'application du texte revêt une dimension pratique dans la mesure où la période retenue permet d'intégrer tous les cas prescrits – ou qui vont l'être très prochainement –, il convient toutefois de noter que certaines violations, plus particulièrement l'usage de la torture et les traitements inhumains et dégradants, ont perduré de manière systémique au-delà du 31 décembre 1999. Par conséquent, un instrument complémentaire couvrant la période ultérieure à la borne finale de la loi 12/2016 apparaît nécessaire pour assurer reconnaissance et réparation à toutes les victimes de telles violations.

Il convient cependant de noter que si le juge constitutionnel n'a pas encore été appelé à se prononcer sur cette loi, une telle éventualité ne doit pas être exclue, avec des conséquences pouvant contrarier le processus mené par le Conseil provincial de Guipuzkoa en faveur des victimes de l'Espagne démocratique. Alors que le texte du Parlement de la communauté autonome basque était encore en discussion en mai 2016, le ministère de l'Intérieur avait en effet déjà exprimé des réserves quant à sa constitutionnalité. Il reprochait notamment au fonctionnement de la Commission d'évaluation d'une part de mettre en péril le droit à l'honneur et à la présomption d'innocence, d'autre part, en exigeant des administrations de l'Etat de lui fournir données et rapports afin de mener à bien sa mission, d'instaurer une relation de supériorité outrepassant les limites du principe constitutionnel de coopération entre services de l'Etat (1). Or, saisi par le Président du gouvernement, le Tribunal constitutionnel a rendu un Auto 90/2016 suspendant la plupart des dispositions de la loi forale 16/2015 adoptée par le Parlement de Navarre et très similaire à la loi 12/2016. En particulier, le juge constitutionnel s'est prononcé contre son article 3 établissant une « Commission de Reconnaissance et de Réparation » au fonctionnement proche de celui de la Commission d'évaluation de la loi 12/2016, interrogeant dès lors quant à l'avenir de cette dernière si un recours en inconstitutionnalité venait à être introduit.

Dans une société encore très divisée par le conflit basque et qui a besoin de panser ses plaies, la loi 12/2016 constitue ainsi un pas décisif, mais non ultime. Le juge constitutionnel, acteur majeur de la consolidation de l'Etat de Droit, pourrait dès lors être un acteur déterminant pour que le chemin emprunté soit celui de la réconciliation et du parachèvement d'un Etat de Droit démocratique. ♦ **A.G.-D.**

(1) « El Ministerio del Interior dice que la ley vasca de víctimas policiales vulnera la Constitución », *El Mundo*, 28 juin 2016.

Composés d'agents des forces de sécurité espagnoles et de mercenaires chargés d'éliminer les *etarras* réfugiés en France, les GAL étaient pilotés par le Ministre de l'Intérieur et le Secrétaire d'Etat à la Sécurité espagnols.

Pour l'Assemblée Générale des Nations Unies, sont « victimes [l]es personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un Etat membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoirs (...) que l'auteur soit ou non identifié, arrêté, poursuivi ou déclaré coupable ».