

Bulletin d'information trimestriel

N° 14 – juillet 2017

Sommaire

Désarmement ETA

- 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, Adrien
Azarete, Damien Connil,
Olivier Lecucq, Dimitri
Löhner, Jean-Pierre
Massias, Antton Maya

Mise en page :
Claude Fournier

Mot du directeur

Le présent numéro sera essentiellement consacré à la rubrique vie politique et institutionnelle. A la vie politique de l'Espagne d'abord, en proie avec ses blessures historiques et son devoir de mémoire, comme le montre le processus de désarmement de l'ETA et la journée du 8 avril 2017 auxquels l'édito est consacré, ou encore l'évocation de la mémoire historique et de la gestion du passé traumatique de la guerre civile et du franquisme qui anime une nouvelle fois l'actualité espagnole. Les péripéties catalanes méritent aussi qu'on s'y arrête une nouvelle fois. Mais c'est l'Amérique latine qui sera également mise à l'honneur, avec la crise politique qui traverse le Paraguay, les élections présidentielles en Equateur ou l'arrêt de la Cour suprême argentine du 2 mai 2017 qui risque d'avoir pour conséquence la libération de dizaines d'anciens militaires et policiers condamnés pour crimes contre l'humanité et d'agrandir encore les plaies de la dictature militaire.

Un dernier détour sera fait par l'activité des institutions portugaises avec un focus sur les rapports annuels du Tribunal constitutionnel et du *Provedor de Justiça*.

Bonne lecture en vous souhaitant, au nom de toute l'équipe de l'IE2IA, un très bel à tous ! ♦ O.L.

Edito

« La restitution des armes par ETA : une journée qui fera date »

Le 8 avril 2017, ETA, par l'intermédiaire de l'organisation des « artisans de la Paix » a restitué l'intégralité de ses stocks d'armes et d'explosifs au cours d'une cérémonie spectaculaire marquée par la présence de plus de 20 000 personnes réunies à Bayonne et le parrainage d'acteurs politiques et sociaux internationaux. Lors de cette journée, ce sont ainsi plus de trois tonnes d'explosifs et des milliers de munitions qui ont été regroupés dans huit caches d'armes dont la localisation a été communiquée aux autorités françaises.

Bien que dénoncée par les autorités espagnoles, cette opération marque incontestablement une étape fondamentale de l'histoire politique et sociale espagnole, française et basque. Elle participe à la fin effective de la violence au Pays basque et met donc fin à un cycle de plus de cinquante ans qui, outre la mort de plus d'un millier de personnes et l'instauration d'un climat de terreur et de violence, a profondément marqué la vie politique et institutionnelle de l'Espagne démocratique depuis 1975.

C'est d'abord une nouvelle – et très importante – étape dans le cadre d'un processus engagé près de 6 ans auparavant et qui avait vu ETA renoncer définitivement à la « lutte armée » quelques jours après l'organisation à San Sebastian d'une conférence internationale au Palais de la Paix d'Aiete à l'automne 2011. Organisée sous l'égide de plusieurs médiateurs internationaux, dont l'ancien Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan et l'ancien ministre français de l'intérieur Pierre Joxe, cette conférence avait permis l'adoption d'une « feuille de route » en cinq points visant à mettre fin à la violence au Pays basque. Depuis cette date, en dépit d'initiatives politiques et sociales telles que la conférence tenue dans les locaux de l'Assemblée nationale française en juin 2015, cette feuille de route n'avait pas été appliquée à l'exception du renoncement définitif d'ETA à la lutte armée. Le désarmement d'avril 2017 constitue donc une relance fondamentale de ce processus et préfigure sans doute la dissolution prochaine d'ETA.

La journée du 8 avril est d'autant plus remarquable que, depuis la création d'ETA en 1959 et ses premières actions violentes en 1968, plusieurs tentatives de résolutions avaient été engagées et s'étaient toutes soldées par des échecs particulièrement dramatiques. Toutes les trêves conclues entre l'organisation armée et les autorités espagnoles avaient en effet été rompues rouvrant chaque fois un cycle de violences meurtrières. Ainsi, par trois fois, tant en 1989 à la suite des « conversations » tenues à Alger, qu'en 1999 après la signature du pacte liant des organisations politiques basques (Pacte de Lizarra-Garazi) et en 2006 avec l'attentat de l'aéroport de Madrid mettant fin à l'application de la trêve et aux contacts entre le gouvernement espagnol de José Luis Zapatero et ETA, le processus avait échoué en dépit d'une longue préparation.

L'une des clefs de la réussite du processus engagé en 2011 et concrétisé avec la journée du 8 avril 2011 réside dans son unilatéralité. Dans cette logique, la déclaration d'abandon définitif de la lutte armée par ETA ne résulte pas de négociations préalables avec le Gouvernement espagnol et n'est pas assortie de conditions. Le processus est ainsi « apporté », voire « imposé » à l'ensemble des protagonistes. Cette logique rompt avec les tentatives précédentes qui s'étaient au contraire construites sur des « conversations préalables » faisant de la déclaration de trêve le point de départ d'un processus dont les différentes étapes avaient été préalablement organisées.

Au-delà de cette inflexion d'une fatalité de l'échec, qui semblait inscrite au plus profond de la logique de l'histoire contemporaine du Pays Basque, la journée du 8 avril révèle, par son environnement politique, une évolution elle aussi particulièrement importante. Alors même qu'en dehors des formations politiques issues du nationalisme basque (dont certaines dissoutes par application de la législation antiterroriste espagnole), les acteurs politiques et sociaux français et espagnols soutenaient inconditionnellement les positions défendues par le gouvernement espagnol, la journée du 8 avril, s'inscrivant dans une évolution déjà amorcée lors de la conférence d'Aiete, fait apparaître une réalité plus contrastée.

Déjà lors de cette conférence et durant les manifestations organisées à sa suite, de nombreux acteurs politiques français, présentant une très grande diversité idéologique, avaient affiché leur soutien au processus en cours et ouvert la voie à une implication plus marquée et des initiatives allant dans le sens du processus engagé.

Ainsi, les organisateurs de cette journée devaient trouver des soutiens allant bien au delà des frontières classiques du mouvement nationaliste basque. Placée sous le parrainage de la Ligue des Droits de l'Homme (représentée à Bayonne par son président Michel Tubiana), de la congrégation religieuse de Sant'Egidio (Monseigneur Zoppi était lui aussi présent à Bayonne) et de Louis Joinet (ancien Rapporteur spécial de l'ONU), la communication des caches d'armes s'est déroulée à la Mairie de Bayonne en présence du maire Jean-René Etchegaray et du Préfet de Région. Quelques jours auparavant, le 5 avril, le Lehendakari Iñigo Urkullu, la Présidente du Gouvernement de Navarre, Uxue Barkos, et le Président de la Communauté d'agglomération Pays Basque, Jean-René Etchegaray, avaient tenu une réunion à propos du processus de désarmement.

Le Gouvernement espagnol a quant à lui maintenu sa ligne de fermeté en réclamant qu'ETA annonce sa dissolution définitive, demande pardon à ses victimes et disparaisse. Il a ainsi qualifié la journée du 8 avril d'opération médiatique d'ETA « pour dissimuler sa déroute et tenter d'en tirer un profit politique ». Le Gouvernement français s'est de son côté félicité, par l'intermédiaire du Premier ministre Bernard Cazeneuve, que l'opération de désarmement ait été « menée dans le calme et sans violence ».

Cette mutation de l'environnement politique est la résultante d'une reconstruction idéologique du processus de sortie de la violence qui distingue fondamentalement le processus en cours de ses prédécesseurs.

L'une de ses particularités les plus significatives réside dans sa construction politique préalable. Dans cette perspective, le processus engagé à Aiete, repris par communiqué d'ETA d'octobre 2011 (annonçant la fin de la lutte armée) et la journée du 8 avril 2017 résultent – sur la base des principes énoncés par le sénateur américain Mitchell – d'un rejet de toute forme de violence et d'une volonté de recourir à des méthodes « strictement » démocratiques. Cette démarche s'est articulée autour de l'élaboration de documents programmatiques liant l'évolution politique et la cessation de la lutte armée d'abord au sein de la gauche abertzale (Déclaration d'Altsasu et programme « Zutik Euskal Herria »). Cette démarche a ensuite reçu – autour de l'accord de Guernica – un ensemble élargi de soutiens politiques et sociaux.

Cette stratégie a abouti, à l'issue d'un parcours juridictionnel chaotique, à la participation des listes de la coalition « Bildu » aux élections municipales et forales en juin 2011. Le succès spectaculaire des candidats de Bildu devait donner la mesure de la validation démocratique de la démarche initiée quelques années auparavant.

Le désarmement d'ETA s'inscrit dans la perspective de la « feuille de route » adoptée lors de la conférence d'Aiete qui conçoit le processus en cinq points. A cet égard, la cessation définitive de la lutte armée n'est qu'une première étape d'un « processus de paix positive » organisé en trois moments :

- mettre fin à la violence et à l'ensemble de ses conséquences (restitutions des stocks d'armes et politiques à l'endroit des prisonniers) :

« 1. Nous invitons l'ETA à déclarer publiquement l'arrêt définitif de toute action armée et à solliciter le dialogue avec les gouvernements d'Espagne et de France pour aborder exclusivement les conséquences du conflit.

2. *Si une telle déclaration est faite, nous encourageons vivement les gouvernements d'Espagne et de France à bien l'accueillir et à consentir à l'ouverture d'un dialogue traitant exclusivement des conséquences du conflit ».*

- réfléchir aux causes politiques du conflit et aux réformes structurelles nécessaires pour les dépasser.

« 3. De notre expérience dans la résolution de conflits, il y a souvent d'autres sujets qui, s'ils sont abordés, peuvent aider à atteindre une paix durable. Nous suggérons que les représentants politiques et acteurs non-violents se rencontrent pour discuter des questions politiques et, en consultation avec la population, de tout autre sujet qui pourrait contribuer à créer une nouvelle ère pacifique. De notre expérience, les observateurs tiers ou les médiateurs facilitent un tel dialogue. Ici, le dialogue pourrait, si les personnes impliquées le souhaitent, être accompagné par des médiateurs internationaux ».

- reconstruire un espace social post-confliktuel par la mise en place d'une politique de réconciliation.

« 4. Nous conseillons que des mesures conséquentes soient prises pour promouvoir la réconciliation, apporter reconnaissance, compensation et assistance à toutes les victimes, reconnaître le tort qui a été causé et tenter de soigner les plaies, au niveau des individus comme de la société ».

Dans cette perspective, si la journée du 8 avril 2017 constitue une étape très importante du processus, elle s'intègre dans une démarche globale de dépassement des conséquences du conflit et de reconstruction sociale.

Dès lors, c'est bien la question des suites du désarmement qui se trouve posée. La situation des prisonniers apparaît notamment comme l'un de ses principaux enjeux. En dépit de sa réalité incontestable, le processus en cours au Pays basque reste en effet aujourd'hui inachevé. S'ils sont demeurés passifs face au désarmement, les Gouvernements espagnol et – dans une certaine mesure – français persistent ainsi à mener des initiatives tendant à le décrédibiliser. Il est également combattu par les associations de victimes du terrorisme les plus médiatisées. Ce processus rencontre donc encore des blocages, qui devront être dépassés pour assurer sa pérennité. Au-delà de cette opposition politique, ce sont bien les enjeux fondamentaux de ce processus (tant en ce qui concerne la récupération de la mémoire historique que sur une éventuelle recomposition du territoire) et leurs implications sur les Etats et les sociétés espagnoles et françaises qui constituent les principaux défis à relever pour un processus encore largement à construire. ♦ J.-P. M.

La question de la mémoire historique et de la gestion du passé traumatique de la guerre civile et du franquisme est une thématique récurrente de l'actualité espagnole, illustrée en particulier par les polémiques issues du retrait des noms de

rues franquistes depuis le vote de la « Ley de Memoria Histórica » (1).

Néanmoins, ces derniers mois ont été particulièrement animés par des débats relatifs à la *Valle de Los Caídos*. En effet, des sénateurs du PSOE ont sollicité un vote non contraignant consistant à exhumer le corps du *Caudillo*, afin que ce lieu ne soit plus un pèlerinage pour les nostalgiques de la dictature. Ce vote intervient quelques jours après la publication d'un communiqué du Rapporteur spécial pour la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition de l'ONU, Pablo de Grieff, dans lequel il demande que la politique du gouvernement espagnol concernant les victimes du franquisme soit « revue en profondeur ».

Cette actualité fait écho aux commémorations du 80^{ème} anniversaire du bombardement de Gernika, à l'occasion duquel les acteurs institutionnels basques commémorent ce qui est considéré comme le premier bombardement massif contre des civils de l'Histoire. Cet anniversaire témoigne aussi de la volonté de ces institutions basques d'approfondir les politiques mémorielles relatives à cette tragique période de l'histoire espagnole, et d'attribuer des responsabilités pour ces exactions.

A l'occasion de cet anniversaire, la mairie de Guernica a attribué en janvier dernier le Prix « Gernika pour la Paix et la Réconciliation » à José Manuel Santos, président colombien et l'ancien dirigeant des FARC, Rodrigo Londoño 'Timochenko', pour leur rôle dans le processus de paix. Le prix récompensant une personnalité pour son action en faveur de la paix a été remis le 26 avril par le maire de Guernica (Jose Maria Gorroño) à Sergio Jaramillo Caro, Haut-commissaire à la paix du gouvernement colombien. A travers cette initiative, le maire de Gernika revendique une « rébellion contre l'oubli de ce bombardement », ainsi que la nécessité d'une mémoire inclusive qui permette une réconciliation et la « garantie de non-répétition » des exactions commises.

Au-delà des faits, cet anniversaire pose une nouvelle fois les responsabilités inhérentes à ces exactions. Le gouvernement allemand a reconnu être responsable du bombardement, lors d'une visite de l'ambassadeur allemand à Guernica en 1997. Ce dernier avait lu à cette occasion un message du président Roman Herzog, où il demandait pardon, et admettait la responsabilité de la *Luftwaffe*. Le gouvernement espagnol semble quant à lui peu enclin à toute repentance. Depuis la mort de Franco, les responsables politiques espagnols mettent en avant le caractère illégitime du régime de l'époque, l'Etat espagnol dans sa composition actuelle n'aurait donc à reconnaître aucune responsabilité dans le bombardement. Par ailleurs, la célébration du bombardement de Gernika intervient une semaine après le décès de Carlos Slepoy, avocat argentin engagé dans la « Plateforme argentine de la plainte contre les crimes du franquisme ». Cette plateforme de « lutte contre l'impunité » ambitionne, à travers le recours à la compétence universelle, de traduire les responsables franquistes en justice depuis l'Argentine. Elle est aujourd'hui incarnée par la juge Argentine Maria Servini. Néanmoins, les autorités espagnoles se sont à plusieurs reprises refusées à mener à bien une extradition des accusés, se justifiant à travers les lois d'amnisties (2) entrées en vigueur en 1977 lors de la transition démocratique espagnole.

La question de la « mémoire historique » a véritablement refait surface en 2007 avec la Loi de Mémoire Historique, accordant reconnaissance et réparations aux victimes du

La *Valle de los Caídos* est le nom donné à l'ouvrage titanesque en hommage à Franco, construit par des prisonniers républicains condamnés aux travaux forcés durant le franquisme à San Lorenzo de El Escorial, à 50 km de Madrid. Cet immense mausolée abrite le corps du *Caudillo*, de Primo de Rivera, ainsi que celui de milliers de victimes de la guerre civile et du franquisme.

Le 26 avril 1937, en soutien à son allié Franco dans la guerre civile espagnole, Hitler fait envoyer la Légion Condor pour bombarder Guernica, provoquant environ 1 500 morts selon le gouvernement basque. Ces exactions, immortalisées par le tableau de Pablo Picasso, ont une résonance particulière au sein de la communauté basque. Dès le Moyen-âge, les rois d'Espagne prêtaient serment devant l'arbre de Guernica, symbole des privilèges d'autonomie (*fueros*) accordés au peuple basque. Le bombardement de ce village témoigne ainsi de la volonté de Franco d'annihiler toute velléité régionaliste afin d'instaurer l'Espagne « une, grande et libre ».

franquisme. Ce changement a été promu par le gouvernement Zapatero (PSOE), contre l'opposition du *Partido Popular*, en partie hostile aux politiques mémorielles.

Dans la Communauté Autonome Basque, cet anniversaire a une résonance particulière et met en lumière les revendications des secteurs nationalistes et indépendantistes basques, insatisfaits de la « Loi de mémoire Historique ». Le *lehendakari* (3) Iñigo Urkullu (nationaliste basque- PNV) s'est rendu le 20 avril dans le camp de concentration d'Auschwitz pour dénoncer la « barbarie du XX^{ème} siècle » commise en l'encontre de populations civiles innocentes. Il y a symboliquement planté un arbre, en écho à celui de Guernica, et demandé à l'ambassadeur d'Espagne en Pologne que le gouvernement espagnol change de position concernant le traitement mémoriel du bombardement de Gernika : reconnaissance de la responsabilité du gouvernement espagnol et demande de pardon.

Si la violence n'est désormais plus d'actualité au Pays basque(4), un nouveau « front » s'ouvre désormais : la « bataille des récits » et la complexité de la construction d'une mémoire collective. Ce clivage s'illustre par l'impossibilité de trouver un consensus relatif à une terminologie commune à l'ensemble des sensibilités politiques pour désigner les politiques mémorielles. Pour le gouvernement basque (et le PNV), il s'agit de considérer un *continuum* de violations des droits de l'homme commises entre 1936 (début de la guerre civile espagnole) et aujourd'hui, tout en établissant un distinguo terminologique à partir de 1960.

Le PSE, allié du PNV au gouvernement basque, adopte la stratégie du statut quo, tout en précisant qu'il faut « éviter toute justification des actions d'ETA ». Pour la gauche indépendantiste, l'objectif est de faire reconnaître « toutes les victimes du conflit basque », et demande que les victimes du GAL (Groupes Antiterroristes de Libération), de la torture et de la dispersion des membres d'ETA emprisonnés soient prises en considération dans leur intégralité. *Podemos* (troisième force politique au Parlement basque), se revendique en partie de l'héritage de la Seconde république espagnole, et se montre très favorable à une politique de mémoire incluant l'ensemble des victimes. L'ensemble des propositions relatives à la mémoire présentées au Parlement basque font face à l'opposition systématique des députés basques du *Partido Popular*. Selon eux, le distinguo est indispensable entre la question de l'ETA et la question de la guerre civile et du franquisme, dans la mesure où le terme de « conflit » ne peut pas être appliqué au terrorisme d'ETA. Les principales associations de victimes du terrorisme quant à elles (AVT, COVITE) s'insurgent régulièrement contre la « volonté du gouvernement basque de blanchir les crimes d'ETA », au détriment des 300 crimes d'ETA non résolus à ce jour.

Récemment, le vote au Parlement basque de la « Loi basque de reconnaissance et de réparation pour les victimes d'actions politiques dans le contexte de la violence motivation politique au Pays basque en 1978 et 1999 » a suscité de vives réactions du gouvernement central à Madrid. Votée en septembre 2016 au Parlement basque, cette nouvelle loi se présente comme la suite d'un précédent décret couvrant la période 1960-1978, et vise à reconnaître les victimes d'abus policiers commis durant cette période. Au-delà des réparations économiques prévues par cette disposition, le problème majeur pour Madrid est la création d'une « Commission d'évaluation » composée d'experts chargés d'identifier les victimes en question. Cette levée de bouclier de la part du gouvernement

La compétence universelle désigne la possibilité de poursuite des auteurs de certains crimes, quel que soit le lieu du crime, sans égard à la nationalité des auteurs ou des victimes. La compétence universelle est notamment devenue célèbre en Espagne et au-delà à travers son utilisation par le juge espagnol Baltasar Garçon, en particulier concernant le cas Pinochet.

Les politiques du gouvernement basque se matérialisent par différentes initiatives à travers le Secrétariat Général pour la paix et la coexistence, mais aussi la création de Gogora (« se souvenir »), Institut de la Mémoire implanté à Bilbao. Pensé d'abord comme moyen de gestion de la fin du terrorisme d'ETA, le « Plan de paix et de coexistence 2013-2016 » (auquel succédera le Plan de Paix et de Coexistence 2017-2020) tend à irriter le *Partido Popular*, et Madrid.

central s'est traduite en avril dernier par un recours auprès du Tribunal Constitutionnel, dans lequel le gouvernement central estime que cette « Commission d'évaluation » s'attribue des prérogatives des organes judiciaires. Le gouvernement basque quant à lui défend son initiative au nom des standards internationaux du Droit international des droits de l'Homme.

La question des politiques mémorielles en Espagne, et en particulier dans la Communauté Autonome Basque, traduit ainsi de manière paradigmatique la complexité de l'application d'instruments de justice transitionnelle (droit à la vérité, à la justice, à la réparation et garanties de non-répétition) plus de 40 ans après la transition démocratique espagnole. ♦ **A. M.**

-
1. Nom communément donné à la « Loi 52/2007 de reconnaissance, accorde des droits aux individus ayant été victimes de persécution ou de violence », adoptée par le gouvernement socialiste de José Luis Dominguez Zapatero en 2006. Voir le texte intégral : <https://www.boe.es/boe/dias/2007/12/27/pdfs/A53410-53416.pdf>
 2. Voir le texte intégral : <https://www.boe.es/boe/dias/1977/10/17/pdfs/A22765-22766.pdf>
 3. Nom donné au président du gouvernement de la Communauté Autonome Basque
 4. Lire à ce sujet l'édito relatif au désarmement d'ETA du 8 avril 2017.

Hasta la victoria... ¿siempre?

Les semaines, les mois, les années se suivent et, lorsqu'il s'agit de la Catalogne, se ressemblent ! Une nouvelle fois, les derniers jours ont été les témoins d'affrontements, de provocations et, du point de vue de la justice constitutionnelle, de nouveaux revers infligés par le Tribunal constitutionnel espagnol à la Généralité et à l'architecture normative imaginée et, pour partie déjà mise en place, par elle afin d'impulser le processus d'indépendance. Ainsi, le 10 mai 2017, le juge constitutionnel espagnol a-t-il annulé à l'unanimité le décret adopté par la Généralité et créant le commissaire pour la transition nationale de la Catalogne, imaginé pour être la cheville ouvrière de la marche vers l'indépendance (décret 16/2015 du 24 février 2015). Ce texte prévoyait également la mise en place du plan exécutif pour la préparation des structures de l'Etat et du plan d'infrastructures stratégiques. Saisi d'un conflit positif de compétence (n° 3808-2015) formé par le gouvernement espagnol, le Tribunal avait accordé dès 2015 la suspension du décret, puisque celle-ci est de droit lorsqu'elle est demandée par le gouvernement dans le cadre d'un tel conflit (article 161, al. 2, de la Constitution). Dans son arrêt du 10 mai (STC 52/2017), il a finalement reconnu l'existence d'un conflit positif de compétence, entraînant l'inconstitutionnalité du décret et sa nullité. Le 17 février 2015, celui qui était alors président de la Généralité, Artur Mas, avait annoncé la désignation de Carles Viver Pi-Sunyer, professeur de droit constitutionnel et ancien magistrat du Tribunal constitutionnel de 1992 à 2001, au poste de commissaire pour la transition nationale. Outre le plan exécutif pour la préparation des structures de l'Etat, et le plan d'infrastructures stratégiques, Carles Viver Pi-Sunyer devait aussi mettre en place des structures telles qu'un ministère des finances catalan, une sécurité sociale catalane et développer l'action extérieure du gouvernement catalan. L'assemblée plénière du Tribunal constitutionnel a jugé unanimement que la finalité réelle du décret consistait à préparer les actions subséquentes à une déclaration unilatérale d'indépendance de la Catalogne et a rappelé que le Tribunal avait déjà annulé, en 2016, la loi catalane relatives

Le décret catalan 16/2015 du 24 février 2015 créait le commissaire pour la transition nationale de la Catalogne, chargé de mettre en place le plan exécutif pour la préparation des structures de l'Etat et le plan d'infrastructures stratégiques.

L'adoption du décret 16/2015 a donné lieu à un conflit positif de compétence entre l'Etat espagnol et la Catalogne.

aux mesures fiscales, financières et administratives, qui visait également, en empiétant sur les compétences exclusives de l'Etat, à préparer l'accession à l'indépendance.

Dans un autre arrêt du même jour (STC 51/2017), l'assemblée plénière, une fois encore à l'unanimité, a tranché le recours d'inconstitutionnalité dont elle était saisie (n° 8912-2010) contre la loi catalane 4/2010 du 17 mars de consultations populaires par voie de référendum, en jugeant une part substantielle de ses dispositions contraire à la Constitution espagnole. Après la loi catalane 10/2014 du 26 septembre relative aux consultations populaires non référendaires et aux autres formes de participation citoyenne, censurée elle aussi, le Tribunal considère ici que tout ce qui est relatif à l'organisation et à la convocation d'un référendum portant sur le champ de l'autonomie est non conforme à la Constitution et, par conséquent, nul. Cette loi avait été approuvée durant le gouvernement tripartite du président catalan de l'époque, José Montilla, avec les voix du Parti des socialistes catalans (PSC), de la Gauche républicaine de Catalogne (ERC - *Esquerra Republicana de Catalunya*), de l'Initiative pour la Catalogne les Verts (*Iniciativa per Catalunya Verds*) et la Gauche Unie et Alternative (*Esquerra Unida i Alternativa*) (ICV-EUiA). Ce texte entendait permettre à la Communauté autonome d'organiser des référendums sur les compétences de la Généralité et des municipalités.

Deux jours plus tard, le 12 mai, le président du gouvernement espagnol, Mariano Rajoy profitait de sa présence au Salon de l'Automobile de Barcelone pour mettre en garde contre les « tentations de ruptures ». Un avertissement clair, mais dérisoire, adressé au président catalan en exercice, Carles Puigdemont, également présent. La poignée de mains entre les deux hommes a été cordiale et suivie d'un déjeuner qui n'aura pas permis, on s'en doute, aux deux hommes de tomber d'accord. ♦ H. A.

Le Paraguay : une difficile consolidation démocratique

Le Paraguay subit une crise politique arrivée à son paroxysme le 31 mars dernier : un mort, l'édifice du Congrès saccagé, et plus de 200 arrestations. Cette vague de protestations est une réaction au projet d'amendement de la Constitution relatif au mandat du Président. En effet, réunis en séance extraordinaire à huis clos, 25 sénateurs sur les 45 de la chambre haute du Congrès national ont voté en faveur d'un amendement constitutionnel autorisant le riche entrepreneur Horacio Cortes à solliciter un nouveau mandat.

La question du renouvellement du mandat du Président ravive les souvenirs des années sombres de la dictature d'Alfredo Stroessner. Ce dernier avait été renversé par un putsch militaire mené par Andrés Rodriguez, lequel sera élu Président. La transition démocratique du début des années 1990, menée par les élites économiques et militaires paraguayennes, porte au pouvoir un autre leader du *Partido Colorado*, Andrés Rodriguez. Ainsi, la transition paraguayenne n'a pas été synonyme d'alternance politique. Néanmoins, elle a abouti à un désenclavement diplomatique du Paraguay, ainsi qu'à la rédaction d'une nouvelle Constitution en 1992. Dans l'esprit de la nouvelle norme constitutionnelle, le mandat unique de cinq ans pour le Président apparaît comme un antidote contre le risque du retour à l'autoritarisme. Afin d'éviter un éventuel retour de la

L'arrêt de l'assemblée plénière du Tribunal constitutionnel 52/2017 du 10 mai 2017 censure à l'unanimité le décret 16/2015.

Dans un arrêt 51/2017 du 10 mai, l'assemblée plénière tranche, à l'unanimité, le recours d'inconstitutionnalité formé contre plusieurs dispositions de la loi catalane 4/2010 du 17 mars de consultations populaires par voie de référendum, en invalidant l'essentiel du texte.

De 1954 à 1989, le Paraguay est dirigé d'une main de fer par Alfredo Stroessner, appuyé par le *Parti Colorado* et l'armée. Présenté comme le « Nid du Plan Condor », le Paraguay a joué un rôle actif dans la lutte des régimes dictatoriaux latino-américains contre le « péril rouge ». La Constitution de 1967 assoit le pouvoir de Stroessner et entérine la politique isolationniste du gouvernement.

dictature, la Constitution de 1992 place le pouvoir exécutif sous le contrôle étroit des deux Assemblées, lesquelles ont la possibilité de destituer le Président de la République.

A partir de 1992, la vie politique paraguayenne s'articule autour de deux partis : l'Association nationale républicaine (ANR), aussi appelée Parti *Colorado* (PC), au pouvoir pendant la dictature, majoritaire aux deux assemblées, et le Parti libéral radical authentique (PLRA), libéral. La troisième force politique est le *Frente Guasu* (« Front de Gauche »), seule formation politique de gauche durablement institutionnalisée.

L'arrivée au pouvoir d'une coalition de centre gauche menée par Fernando Lugo (*Frente Guasu*), un ancien évêque, en 2008, constitue un tournant dans l'histoire politique du Paraguay, après soixante ans d'hégémonie du Parti *Colorado*. Il s'agit de la première alternance politique majeure, appuyée par les libéraux. Néanmoins, le Parlement, largement défavorable au nouveau Président parvient à obtenir, en 2012, la destitution du Président Lugo. En l'absence de règles de procédure précises, la destitution expéditive de ce dernier, le 22 juin 2012, provoque, entre autres, l'exclusion du Paraguay du Mercosur, l'organisation sud-américaine dénonçant un « coup d'Etat parlementaire ». Les élections du 21 avril 2013 permettent à Horacio Cortes, ainsi qu'au Parti *Colorado*, de revenir au pouvoir. La vague de protestations du mois d'avril a abouti au renvoi du Ministre de l'Intérieur Tadeo Rojas, ainsi qu'à la mise en place d'une table-ronde. Le Président Horacio Cortes a assuré que la modification de la Constitution ne serait pas votée sans accord préalable, alors que le leader de l'opposition, Efraín Alegre (Parti Libéral) a refusé de participer à ces négociations. Même si Horacio Cortes décide de renoncer à un nouveau mandat, la réforme pourrait être adoptée par une assemblée qui lui est largement favorable.

L'opposition est aussi incarnée par la conférence épiscopale du Paraguay, la majorité des évêques paraguayens étant frontalement opposée à toute modification de la Constitution de 1992. Dans un pays où 85 % des habitants se déclarent catholiques, la position de l'Eglise est incontournable. L'archevêque d'Asunción, Edmundo Valenzuela, intervient à ce propos en tant que modérateur dans la table-ronde organisée par le Président.

Si l'opposition à cette modification constitutionnelle est importante, elle n'en demeure pas moins fragmentée. En effet, une partie des partisans de l'ex-président Fernando Lugo soutient la réforme de la Constitution, dans la mesure où elle permettrait à l'ancien évêque de se présenter lors des prochaines élections présidentielles de 2018.

Le Paraguay semble, ainsi, faire état d'une difficile consolidation démocratique, la situation actuelle n'étant qu'un aspect de problématiques structurelles minant ce pays : l'enclavement géographique et géopolitique, l'inégale répartition de la terre, ainsi qu'une corruption politiquement et socialement ancrée depuis la dictature Stroessner. ♦ **A. M.**

2 % de la population paraguayenne possède 80 % des territoires agricoles du pays, malgré l'inscription de la « réforme agraire » dans trois articles de la Constitution de 1992. En juin 2015, de violents affrontements ont provoqué la mort de 11 paysans et de 6 membres des forces de l'ordre.

« La Constitution peut être modifiée au minimum trois ans après sa promulgation à l'initiative d'un quart des sénateurs ou d'un quart des députés, du Président de la République ou sur pétition signée par 30 000 électeurs. [...] S'il est adopté à la majorité absolue par les deux chambres, il est soumis au Tribunal supérieur électoral qui, dans le délai de 180 jours, organise un référendum »

Voltaire est-il soluble dans Lénine ? Ou de l'embaras de certains héritages

Au-delà de la boutade, ce sont les résultats des dernières élections présidentielles en Equateur et les premiers jours de la présidence du successeur de Rafael Correa qui invitent à poser cette question surprenante. Car le 2 avril 2017, à l'issue du scrutin présidentiel le plus disputé de ces dix dernières années en Equateur, avec seulement 2,3 points de différence lors du second tour, Lenín Moreno a été élu Président face à son adversaire de droite, le banquier Guillermo Lasso, leader du principal parti d'opposition (CREO-SUMA). Bien que l'annonce ait été anormalement longue à venir, nourrissant des rumeurs de manipulation des résultats et quelques échauffourées et manifestations, c'est donc l'ancien vice-président (entre 2007 et 2013) de Rafael Correa qui devient le nouvel homme fort de l'Equateur. Désigné pour quatre ans, il a prêté serment et pris ses fonctions le 24 mai, en présence d'une dizaine de chefs d'Etat de la région, et en l'absence remarquée de Nicolas Maduro. Depuis 1996, à Quito, c'est la première passation de pouvoirs régulière entre deux Présidents eux-mêmes régulièrement élus.

Agé de 64 ans, M. Moreno reste pour beaucoup un mystère, lui qui à travers ses deux prénoms paraît allier l'inconciliable, Lénine et Voltaire, ou plus exactement, en espagnol, Lenín et Boltaire : un premier prénom choisi par son père et un second (Voltaire, mal orthographié), par sa mère. Ainsi qu'il le résume lui-même, « Papa avait des idées socialistes, et maman des idées libérales ». Animal politique atypique, diplômé d'administration publique, paraplégique depuis qu'il a été victime d'une attaque à main armée en 1998, il devient l'un des rares chefs d'Etat, avec Franklin Roosevelt, à se déplacer en fauteuil roulant. Désigné Président avec 51,16 % des voix, il a jusque-là vécu dans l'ombre du très charismatique Rafael Correa, au point que l'on peut s'interroger sur sa capacité à prendre ses distances avec son prédécesseur, mais aussi sur son aptitude à maintenir, tout en l'adaptant au contexte politico-économique équatorien actuel, le modèle corréiste fondé sur l'interventionnisme de l'Etat.

D'un strict point de vue économique, l'Equateur doit, en effet, faire face à des difficultés considérables, dont les deux illustrations les plus éclatantes sont l'accroissement de 150 % de la dette externe lors des 10 dernières années et l'effondrement du prix du baril du pétrole (premier produit d'exportation), passé de 98 dollars en 2012 à 35 en 2016. De tels éléments sont largement de nature à compromettre les promesses sociales du successeur de Rafael Correa et la continuité de la politique de lutte contre la pauvreté entamée par ce dernier. Selon les chiffres fournis par le pouvoir équatorien, la pauvreté a reculé de 36,7 % en 2006 à 22,9 % en 2016, tandis que la misère extrême est passée de 16,5 % à 8,7 %. Dans le même temps, les aménagements publics, en particulier le réseau routier, font aujourd'hui l'admiration de tous les Etats voisins. Pour autant, les dix ans au pouvoir de Correa et sa « révolution citoyenne » ne font pas l'unanimité et beaucoup, à droite comme à gauche, condamnent son arrogance et son autoritarisme.

Lenín Moreno a été élu Président de la République d'Equateur au second tour de l'élection le 2 avril avec 51,16 % des suffrages.

Lenín Boltaire Moreno Garcés est âgé de 64 ans.

Le 3 janvier 1998, victime d'une attaque à main armée de délinquants qui tentaient de voler sa voiture, il reçoit une balle à bout portant qui le prive définitivement de l'usage de ses jambes. Paraplégique, il se déplace depuis en fauteuil roulant.

De 2007 à 2013, il a été vice-président de Rafael Correa, alors Président de l'Equateur.

Jorge Glas, vice-président de Rafael Correa de 2013 à 2017, demeure vice-président de Lenín Moreno.

Politiquement, Lenín Moreno paraît d'ores et déjà tenter de prendre ses distances avec son encombrant prédécesseur, qui n'a pas tardé à contester les choix du nouvel exécutif. Alors qu'il avait annoncé se consacrer à sa famille et à l'enseignement de l'économie en Belgique, pays de son épouse, sans toutefois écarter un retour en politique, dès le 5 juillet, c'est à travers un tweet que M. Correa a frontalement critiqué la décision du nouveau Président Moreno d'octroyer la jouissance de certains locaux à la Confédération des nationalités indigènes d'Equateur, la taxant de déloyale mais aussi de médiocre (*no sólo es desleal, es mediocre*). Apparemment placide, Lenín Moreno a indiqué poursuivre le dialogue et la « réconciliation du pays », ajoutant : « pour la haine, il ne faut pas compter sur moi » (*El diálogo continúa. Seguimos empeñados en reconciliar al país. Por el odio, no cuenten conmigo*). Déjà durant la campagne, il avait promis continuité sur le fond et changement dans la forme. Difficile de dire s'il y parviendra et de se faire un avis au regard des premiers jours de sa présidence. A cet égard, il maintient le cap de la « révolution citoyenne », à travers un programme d'austérité, dit de consolidation du « Socialisme du XXI^{ème} siècle ». Et du côté de son gouvernement, sur les 23 ministres désignés, huit sont ou ont été des ministres de Rafael Correa, de même que Jorge Glas, vice-président de 2013 à 2017 et qui a été confirmé dans ses fonctions. Dès lors, les craintes de manipulation, d'un Président régnant mais ne gouvernant pas, ou encore d'un Président « marionnette » de son fougueux prédécesseur ne peuvent être balayées d'un revers de la main.

Après dix ans au pouvoir, dont deux réélections dès le premier tour, c'est les larmes aux yeux que Rafael Correa a fait ses adieux à ses concitoyens devant l'Assemblée nationale, chambre unique du parlement équatorien, après que le président de cette assemblée a fait jouer, en guise d'hommage, le « tube » de Víctor Jara, *Comandante Che Guevara*, dans une version quelque peu modifiée : « *Aquí se queda la clara, la entrañable transparencia de tu querida presencia, Rafael Correa* ». L'ombre de ce *Comandante* promet donc d'être effectivement bien difficile à écarter. ♦ H. A.

Droits fondamentaux

La Cour suprême argentine ravive les blessures de la dictature militaire

Rares sont les arrêts de la Cour suprême argentine à avoir créé autant la polémique que celui du 2 mai 2017 dernier. Et non sans raison. Alors que les plaies de la dictature militaire argentine (1976-1983) sont très loin d'être refermées, l'arrêt de la Cour suprême contribue à les agrandir davantage encore, dans la mesure où il pourrait avoir pour conséquence la libération de dizaines d'anciens militaires et policiers condamnés pour crimes contre l'humanité commis durant la dernière dictature.

Cet arrêt du 2 mai 2017 permettrait en effet de libérer Luis Muiña, un membre civil d'un escadron de la mort, arrêté en 2007 et condamné en 2011 à 13 ans de prison pour l'enlèvement de 22 personnes. Parmi ces personnes, toutes torturées, 6 ont disparu. La libération potentielle du criminel s'explique par le fait que les juges de la Cour suprême, par trois voix contre deux, ont décidé d'appliquer la loi dite *Dos por Uno* (Deux pour Une). Cette loi date de 1994, année marquée par une forte affluence pénitentiaire. Elle dispose que chaque année passée en détention préventive vaut deux années de prison, ce qui permet de désengorger de nombreuses prison. Ainsi, arrêté en 2007 mais condamné en

La dictature militaire Argentine, officiellement nommée « Processus de réorganisation nationale », a fait, entre 1976 et 1983, 30 000 disparus, 15 000 fusillés, 9 000 prisonniers politiques et 1.5 millions d'exilés pour une population de 32 millions d'habitants.

2011, Luis Muiña voit sa peine réduite de moitié : il peut donc être libéré complètement en 2017.

Un argument aurait dû toutefois s'opposer à cette application de la loi *Dos por Uno*. La loi ayant été abrogée en 2001, elle n'a été valable que durant le temps de son existence, soit pendant la période d'urgence pénitentiaire. Luis Muiña a été arrêté puis jugé après l'abrogation de la loi, ce qui en principe exclue qu'on lui en fasse bénéficier. Pourtant, la Cour suprême a estimé qu'« il faut appliquer la loi la plus favorable à l'accusé » parce qu'il « faut donner les mêmes droits à tous les prisonniers qu'ils soient de droit commun ou condamnés pour crimes permanents ».

Comment justifier un tel raisonnement ? L'explication se trouve peut-être dans la composition de la Cour suprême, jugée relativement favorable au Président Macri. Parmi les cinq juges, deux d'entre eux, Carlos Rosenkrantz et Horacio Rosatti, furent imposés par le Président, qui désirait d'ailleurs les nommer par « Décret de nécessité et urgence », avant de se voir forcé à négocier leur nomination avec le Parlement. Un troisième membre, Elena Highton, ayant dépassé l'âge maximal pour exercer sa fonction, a demandé à la Cour suprême l'autorisation de poursuivre son mandat, sans que le Gouvernement ne s'y oppose, sur consigne du Président Macri. La composition de la Cour Suprême fait donc apparaître trois juges qui *a priori* ne sont pas défavorables au Président. Or, il est reproché au Gouvernement argentin actuel d'encourager un contexte de relativisme envers cette période de la dictature, et de ne pas entretenir un devoir de mémoire.

Face aux réactions nationales et internationales unanimes contre le verdict de la Cour suprême, le Gouvernement déclare « n'avoir pas vraiment lu l'arrêt ». Un débat est engagé à la Chambre des députés le 9 mai afin de modifier l'article utilisé par les juges en spécifiant « qu'il n'est pas applicable aux personnes accusées de crimes contre l'humanité ou de génocide ». Finalement, l'article est adopté par 211 voix favorables contre une voix défavorable, confirmé le lendemain à l'unanimité au sein du Sénat. Ce qui apparaît comme un « rétropédalage » ou une « lourde défaite » pour le Gouvernement a en réalité permis de maintenir en sursis l'espoir d'une réconciliation possible dans l'avenir. ♦ A.A.

L'activité des institutions portugaises en chiffres :

Focus sur les rapports annuels du Tribunal constitutionnel et du Provedor de Justiça

Deux institutions majeures du système portugais de garantie de la Constitution ont récemment rendu leur rapport annuel d'activité : le Tribunal constitutionnel et le *Provedor de Justiça*. Ces rapports méritent d'être signalés, en particulier pour les données statistiques qu'ils mettent en évidence.

S'agissant, en premier lieu, du Tribunal constitutionnel, 1520 décisions ont été rendues au cours de l'année 2016 par la juridiction (1 510 en 2015 ; 1 738 en 2014), dont 707 arrêts (*acórdãos*) ; 1 029 affaires ont été enregistrées et 1 115 ont été jugées ; au 31 décembre 2016, 493 affaires étaient pendantes.

Pour répondre à une urgence pénitentiaire, la loi *Dos por Uno* est adoptée en 1994 et prévoit de compter pour double une année de détention préventive.

La Constitution oblige les juges de la Cour Suprême à donner leur démission après l'âge de 75 ans.

Amerigo Incalerra, Haut-commissaire des Nations unies pour les droits humains : « La Cour suprême doit respecter le droit international dont il a signé les traités. Les crimes contre l'humanité sont imprescriptibles et ne peuvent être assimilés aux délits de droit commun ».

Le contrôle concret de constitutionnalité reste l'activité principale du Tribunal. Sur la période 1983-2016, cela représente 88,2 % de son activité. En 2016, ce contentieux a donné lieu à 686 arrêts et 813 décisions sommaires. Le reste de l'activité juridictionnelle se répartit entre les différentes compétences attribuées au Tribunal constitutionnel avec 5 arrêts rendus en matière de contrôle abstrait, 5 arrêts également dans le cadre de procédures relatives aux partis politiques, 4 en matière électorale et 7 pour ce qui est du contrôle des comptes des partis politiques et des campagnes électorales.

S'agissant, en second lieu, du *Provedor de Justiça*, l'ombudsman portugais a reçu en 2016 plus de 28 000 plaintes, parmi lesquelles 6 875 ont donné lieu à l'ouverture d'une procédure, 1 638 ont été rejetées purement et simplement et 1 602 archivées. Sur les 6 875 plaintes ayant donné lieu à l'ouverture d'une procédure, 6 578 sont des plaintes individuelles (95,6 %), en majorité déposées par des hommes (58,3 %), et 297 des plaintes collectives.

La majeure partie des plaintes réceptionnées par le *Provedor de Justiça* concerne des affaires relatives à la sécurité sociale, à la fiscalité et à l'emploi public. Ces problématiques ont, en effet, été à l'origine de 57,7 % des plaintes reçues par l'institution, soit une augmentation de 3,3 % par rapport à 2015. Le constat ne présente toutefois rien de très surprenant. Dans un contexte économique et social toujours affecté par la crise de 2009, il est effectivement logique que le *Provedor de Justiça* se trouve sollicité de très nombreuses questions relatives aux droits économiques et sociaux. A plus forte raison si l'on se souvient que les récentes politiques publiques et budgétaires ont conduit à l'adoption de diverses mesures d'austérité impactant directement les Portugais. ♦ **D.C. et D.L.**