



La lettre ibérique et ibérico-américaine

de l'IE2IA (CNRS, UMR 7318)



Bulletin d'information trimestriel

N° 2 – juin 2014

Sommaire

La mort d'Adolfo Suárez

- 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)

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 :
Alfonso López de la Osa
Escribano

Rédacteurs :
Hubert Alcaraz, Adrien Azarete, Damien Connil, Elie Guerrero, Olivier Lecucq, Alfonso López de la Osa, Dimitri Lohrer

Mise en page :
Claude Fournier

Mot du directeur

En ce printemps 2014, deux événements ont rappelé que, dans leur grande majorité, les Espagnols restaient très attachés aux symboles et aux acteurs de la transition démocratique opérée, non sans mal, après la période franquiste. Et qu'au-delà du désamour mêlé de colère plus ou moins résignée à l'égard des institutions politiques, à l'heure de la crise économique, de la politique d'austérité, et de la multiplication des « affaires », ils croyaient sans doute encore à leur modèle constitutionnel et aux valeurs qu'il défend. L'abdication du Roi Juan Carlos en faveur de son fils, le Prince Philippe (dont il sera question dans le prochain numéro de cette newsletter), et le décès d'Adolfo Suárez, grand artisan de la transition démocratique espagnole, nous permettent en effet, comme le dit Hubert Alcaraz dans l'éditorial qu'il consacre à ce dernier, de « sentir le souffle de l'Histoire parcourir un pays qui a vu son destin bousculé, mais aussi façonné, par le croisement d'hommes d'exception », et de croire en la capacité de la nation espagnole de rebondir et provoquer des jours meilleurs.

Le lecteur du présent numéro retrouvera par ailleurs la question de l'indépendance de la Catalogne, qui n'en finit plus d'occuper l'actualité de l'autre côté des Pyrénées, mais découvrira aussi certains épisodes marquants d'ordre politique, au Venezuela (crise sociale et politique) et au Costa-Rica (élection présidentielle), et un aperçu jurisprudentiel visant les droits fondamentaux (justice universelle en Espagne et « mandat d'arrêt européen ») et le contentieux constitutionnel, en particulier le surprenant coup d'arrêt mis au développement du contrôle de constitutionnalité diffus au Pérou. Bonne lecture !

◇ O.L.

Edito

Un artisan de la Transition

Une Espagne émue et unie fait ses adieux à Adolfo Suárez

Rappeler la mémoire de l'ancien Président du gouvernement, Adolfo Suárez, décédé à Madrid le 23 mars 2014, c'est sentir le souffle de l'Histoire parcourir un pays qui a vu son destin bousculé, mais aussi façonné, par le croisement d'hommes d'exception. Car rares sont les personnalités politiques dont on peut retenir que, chef du gouvernement, elles ont mené, à la fois, la normalisation des affrontements politiques, accompagné la fin d'une dictature, promu une transition démocratique et permis l'adoption d'une Constitution moderne, celle du 27 décembre 1978, toujours en vigueur aujourd'hui. Ce fut le cas d'Adolfo Suárez, né à Cebreros, dans la province d'Ávila, le 25 septembre 1932, qui, avec l'aide du roi Juan Carlos et quelques autres, a conduit le passage, délicat, d'une vieille dictature à une démocratie moderne, digne de ce nom. La vie politique, constitutionnelle et institutionnelle est, encore aujourd'hui, directement héritière des

1932 :

25 sept. : naissance d'Adolfo Suárez à Cebreros (Ávila).

1949 : Commence ses études de droit à l'Université de Salamanque.

1956 : Le gouverneur civil d'Ávila, Fernando Herrero Tejedor, qui fut son modèle politique, le nomme chef de la Première section du gouvernement civil d'Ávila et Délégué gouvernant de la province.

1958 : Il commence à travailler au Secrétariat général du *Movimiento Nacional*.

1964 : Il remporte le concours pour intégrer le corps technique de l'Institut social de la Marine.

1965 : Il est nommé directeur des programmes de la *Radio Televisión española* (RTVE).

1967 : Député des Cortes d'Ávila.

1968 : Il est nommé gouverneur civil de Ségovie.

1969 : Directeur général de RTVE (jusqu'en 1973).

1975 : Vice-secrétaire général du *Movimiento Nacional* puis ministre secrétaire général du *Mouvement* lors du premier gouvernement d'Arias Navarro.

1976 : Nommé président du gouvernement à la place d'Arias Navarro.

1977

9 avr. : Le gouvernement légalise le parti communiste espagnol (PCE).

15 juin : Premières élections démocratiques en Espagne.

fondations établies, notamment sous son impulsion déterminante, entre 1976 et 1981. Les acteurs de l'époque, revendiquant une place toujours plus déterminante dans l'établissement, presque inespéré alors, de la démocratie ne manquent pas. Au-delà des discussions et débats des historiens, ce qui est certain, c'est que rien n'aurait été possible si Suárez, à la tête du second gouvernement du Roi, avait hésité dans la conduite du processus au cours de l'année, exceptionnelle, qui sépara sa nomination comme chef du gouvernement et les élections du 15 juin 1977. Il suffit, pour s'en convaincre, de se souvenir, qu'en quelques mois, il décida une première amnistie des prisonniers politiques, démantela le *Movimiento Nacional*, légalisa les partis luttant pour la démocratie et parvint même à convaincre la plupart des structures franquistes de se dissoudre. Un regard jeté en arrière permet de prendre la mesure de l'importance du personnage dans l'histoire politique et constitutionnelle espagnole récente.

Le 30 juin 1976, le Roi Juan Carlos demande à Carlos Arias Navarro, dernier président du gouvernement du général Franco et premier chef du gouvernement de la monarchie, de bien vouloir démissionner. Les journées qui suivent sont décisives : Fernández Miranda, professeur et mentor politique du Roi, manœuvre, avec une infinie habileté, afin que les conseillers du Royaume – franquistes de la première heure - incluent le nom d'Adolfo Suárez parmi les trois personnalités proposées pour le poste de chef du gouvernement. Au point que le Monarque peut lui demander « la faveur » d'accepter la présidence du gouvernement. Agé de 43 ans, rien dans les premières années de sa carrière politique ne le prédestinait à revêtir les habits d'un grand libéral : fils de républicain, après avoir obtenu son doctorat en droit à l'université Complutense de Madrid, il grandit proche du *Movimiento Nacional*. En effet, il débute sa carrière politique comme député (*procurador en Cortes*), sous la tutelle de personnalités phalangistes et membres de l'*Opus Dei*, avant de rejoindre purement et simplement le gouvernement du général Franco, intégrant même, en 1958, le *Movimiento Nacional*, dont il devient secrétaire général pendant le premier gouvernement du Roi. Au point que les avis sont unanimes lorsque le Roi le choisit : trop jeune, inexpérimenté et fade pour l'élite et l'intelligentsia franquiste, mais aussi pour l'opposition clandestine. Tous voient là une erreur impardonnable commise par le Roi.

Et pourtant, deux semaines ne sont pas encore écoulées que le nouveau chef de l'exécutif annonce déjà l'organisation d'élections sous un an, en fixant comme date butoir le 30 juin 1977. Outre que l'on est loin des hésitations du gouvernement antérieur, le projet se veut clairement démocratique, voire « révolutionnaire » : désigner le premier Parlement élu au suffrage universel depuis 1936. Et si l'objectif est ambitieux, que dire des obstacles qu'il faut franchir pour y parvenir ? Et le premier, qui n'est pas le moindre, consiste dans l'obtention de l'approbation des *Cortes* franquistes à la majorité des deux tiers ! Pour ce faire, Suárez va promettre de ne pas légaliser le PCE (Parti communiste espagnol – *Partido comunista español*), franchement marxiste et opposant historique de la dictature franquiste, alors même qu'il entame des rencontres avec son leader charismatique, Santiago Carrillo, qui aboutiront, neuf mois plus tard, à la légalisation de tous les partis d'opposition.

Mais son audace ne s'arrêta pas là. Il y eut la loi de réforme politique, négociée non pas avec l'opposition illégale mais avec l'*Alianza Popular*, fondée par Manuel Fraga,

4 juill. : Il forme le premier gouvernement démocratique.

17 août : Avec le Roi, Suárez échappe à un attentat à Palma de Mallorca.

25 oct. : Signature des Pactes de la Moncloa.

1978

6 déc. : Approbation de la Constitution par référendum avec 59,40 % de votes favorables.

1979

1^{er} mars : Premières élections générales après l'entrée en vigueur de la Constitution. Triomphe de l'UCD.

1980

28 mai : Première motion de censure du parti socialiste contre le quatrième gouvernement Suárez.

1981

29 janv. : De fortes pressions de la droite provoquent la démission de Suárez.

23 févr. : Tentative de coup d'Etat par le colonel Tejero durant le vote d'investiture du nouveau président du gouvernement Leopoldo Calvo Sotelo.

24 févr. : Echec du coup d'Etat.

1982

31 juill. : A. Suárez présente sa nouvelle formation politique, le CDS.

1991

29 oct. : A. Suárez renonce à son siège de député et quitte définitivement la vie politique.

regroupant les nostalgiques les plus radicaux ; le 18 novembre 1976, la majorité des *procuradores en Cortes* (429 députés contre 59, et 13 abstentions) approuve la loi qui autorise le gouvernement à organiser des élections pour désigner le Congrès et le Sénat, immédiatement confirmée par le peuple par référendum réunissant 94 % d'opinions favorables (avec une participation de 77 %). La victoire de Suárez est éclatante : il tord ainsi le bras de ses propres troupes et renforce son autorité. Et malgré le terrorisme d'ETA, des GRAPO (Groupes de résistance antifascistes du premier octobre – *Grupos de resistencia antifascista primero de octubre*) et de l'extrême droite, qui s'abat sur son projet démocratique, les principaux partis et groupes politiques de gauche rejoignent la légalité qui va être au fondement de la structure politique de l'Etat réformé. La légalisation du parti communiste, et la réaction violente qu'elle provoque de la part de l'armée, ne le voient pas hésiter, d'autant qu'elle permet, adroitement, la reconnaissance de la monarchie par Santiago Carrillo, symbole fort s'il en est du ralliement du parti communiste au Roi. L'accès à la démocratie est à portée de main et, grâce à ces agissements habiles, l'opinion publique en est maintenant consciente : Suárez a su en faire naître l'espoir, le peuple veut désormais le défendre et appelle à la neutralité de l'armée.

Une fois encore la détermination et l'habileté de Suárez font leur œuvre : les élections approchant, il réunit une coalition de démocrates-chrétiens, de libéraux, de sociaux-démocrates, et d'anciens franquistes modérés dans l'UCD (*Unión del Centro Democrático* – Union du centre démocratique) et profite de sa nouvelle popularité pour aborder les élections de 1977 qui aboutissent au « bipartisme imparfait » que l'Espagne connaît encore aujourd'hui : l'UCD en sort comme parti dominant mais sans majorité absolue, tout en écrasant l'*Alianza Popular*, à l'image du Parti socialiste (PSOE) dont les résultats surpassent tous ceux des autres partis de gauche. Adolfo Suárez, tout en reconnaissant la légitimité de l'existence de la Généralité de Catalogne, met au centre de son projet politique le consensus qui, quelques mois plus tard, produit son premier fruit : les pactes de la Moncloa (signés le 25 octobre 1977 et composés d'un Accord sur l'assainissement et la réforme de l'économie et d'un Accord sur le programme d'action politique et juridique), réunissant un vaste éventail de partis politiques et de syndicats se rassemblant face à la crise économique et permettant l'apparition du second fruit du consensus : la Constitution du 27 décembre 1978.

Elle est élaborée tout au long de l'année 1978, malgré les résistances de la droite et d'une partie des centristes et alors même que le malaise de l'armée ne cesse de croître et que le terrorisme d'ETA entend manifestement tuer dans l'œuf la démocratie naissante. La procédure parvient, néanmoins, à son terme et par référendum du 6 décembre 1978, le texte constitutionnel, fruit des travaux de la droite, du centre droit, du parti socialiste, du parti communiste et du nationalisme catalan, qui rentrera en vigueur le 27, est approuvé. Le résultat est remarquable et presque inespéré. C'est, cependant, la fin du consensus, qui sera effectif avec les élections de mars 1979, Adolfo Suárez s'opposant nettement au groupe socialiste, dirigé par Felipe González. Cela ne sera pas sans conséquence pour l'avenir. A partir de là, la bataille politique, même si elle ne marque pas la victoire définitive du parti de Felipe González, ne cesse de fragiliser Suárez, dont les liens passés avec le *Movimiento Nacional* sont régulièrement rappelés. Fatigué par ces années de lutte, face à un Monarque qui prend ses distances et à ETA qui poursuit

implacablement son œuvre de sape de la confiance dans la démocratie, à la fin du mois de janvier 1981, Suárez décide de jeter l'éponge et quitte la présidence du gouvernement, sans prendre conscience de la multiplication de projets de conspiration, qui ne sont pas seulement militaires.

A l'occasion du second et dernier vote d'investiture de son successeur, Leopoldo Calvo Sotelo, le 23 février 1981, il assiste à la tentative de coup d'Etat du colonel Antonio Tejero, durant laquelle il se dresse, une fois de plus, face aux obstacles pour supporter la démocratie. Ce « chant du cygne » renforcera encore le prestige de cet animal politique d'exception, leader brillant et clairvoyant dont l'ensemble des partis politiques ont, unanimement – c'est chose remarquable en Espagne aujourd'hui – salué la mémoire. Défenseur acharné des valeurs du consensus et du dialogue, il ne se retire définitivement de la vie qu'en 1991, après avoir fondé le Centre démocratique et social (CDS – *Centro Democrático y Social*), qui ne rencontre guère de succès politique et disparaît progressivement pour laisser la place à la *Alianza Popular*, futur *Partido Popular*, actuellement au pouvoir. Il est fait Grand d'Espagne par le Roi, avec le titre de duc de Suárez, en 1996.

Souffrant depuis 2001 de la maladie d'Alzheimer, hospitalisé de nombreuses fois depuis 2005, il entre, après trois jours de deuil national, dans l'histoire pour avoir pris, audacieusement, la tête d'un authentique changement dans le cours de l'histoire espagnole, capable de mener la transition démocratique, en démantelant les structures de l'ancien régime franquiste et en préservant la monarchie. Symbole d'une époque, établissant un pont entre passé et futur, avec lui, l'Espagne passe, en seulement deux ans et demi, d'un véritable Etat dictatorial à une démocratie pluraliste et à un Etat de droit constitutionnel. Si le principe démocratique, comme la culture de l'Etat de droit, sont aujourd'hui fermement établis, il n'est pas certain que, l'esprit du consensus et du dialogue, promus par Suárez, aujourd'hui disparus, l'Espagne n'ait pas, une nouvelle fois, besoin de se réconcilier avec elle-même. ♦ H.A.

2005

31 mai : Le fils d'A. Suárez révèle que l'ex-président a perdu ses facultés et qu'il ne se souvient plus qu'« il a été président du gouvernement ».

2007

A. Suárez est fait chevalier de la Toison d'or.

Vie politique et institutionnelle

Le bilan de la répression ordonné par le gouvernement Maduro dès le début des protestations se révèle particulièrement lourd. Début juin on recensait 42 morts, 3 062 arrestations dont 196 mineurs, 2 130 poursuites judiciaires en cours. A cela s'ajoute 172 prisonniers politiques dont le plus connu est l'ancien maire de Chacao, Leopoldo López, 62 cas de tortures et de violations des droits de l'homme, ainsi que des agressions régulières contre les journalistes.

Venezuela : quand la crise politique, économique et sociale explose !

Depuis le 4 février dernier, le Venezuela est secoué par une terrible crise politique, économique et sociale. Impulsée par le milieu étudiant à la suite d'une tentative de viol sur une étudiante, la vague de protestations qui touche le pays s'est peu à peu étendue aux classes les plus défavorisées de la population. Prenant la forme de violentes manifestations contre l'actuel président Nicolas Maduro, qui se revendique le dauphin d'Hugo Chavez depuis son élection controversée le 14 avril 2013, ces protestations, initialement contre l'insécurité dans les rues de Caracas, se sont très rapidement orientées sur des thématiques économiques et sociales. Tous protestent, depuis maintenant plus de trois mois, contre la censure des médias, l'inflation et les pénuries. Pays doté des réserves pétrolières parmi les plus importantes du monde, le Venezuela connaît en effet des coupures régulières d'eau et d'électricité ainsi qu'un manque chronique de denrées alimentaires. Nicolas Maduro, soucieux de réduire les pénuries alimentaires, a certes instauré, fin février, un nouveau système de taux de change à deux vitesses en vue de réduire les pressions inflationnistes et de permettre aux entreprises un meilleur accès aux devises. Une telle mesure ne devrait toutefois pas suffire dès lors

A la suite du décès d'Hugo Chavez, Nicolas Maduro est élu chef de l'Etat lors d'élections anticipées avec 272 865 voix d'avance, soit 50,75 % des voix, contre 48,98 % pour Henrique Capriles Radonsky représentant l'opposition. Bien que les résultats de l'élection soient validés par le Conseil national électoral et par 173 observateurs internationaux, Henrique Capriles Radonsky refuse de les reconnaître et, plutôt que de passer par des processus légaux de comptage, demande à ses partisans de se révolter.

qu'elle emporte un risque de détérioration des soldes extérieurs auquel s'ajoute la menace du défaut de paiement. Car Hugo Chavez, bien qu'il ait réduit la pauvreté dans son pays, a dans le même temps anéanti l'économie du pays en laissant le pétrole, dont le Venezuela dépend aujourd'hui à plus de 90 %, prendre toute la place.

C'est dans ce contexte économique et social tendu que les manifestants anti-gouvernementaux réclament la démission du président Maduro, tandis que ce dernier compare la situation actuelle dans son pays à la montée du fascisme en Europe dans les années 1930 et accuse des groupes fascistes de l'extrême droite de répéter la tentative de coup d'Etat entreprise contre Hugo Chavez en 2002. Préoccupant les voisins sud-américains, le Brésil en tête, le contexte de crise qui secoue le Venezuela a donné lieu, à l'initiative des ministres des affaires étrangères de l'Union sud-américaine, à la mise en place d'une commission chargée d'encourager la reprise du dialogue entre le gouvernement en place et les autres factions politiques. Initié le 10 avril dernier, le dialogue avec l'opposition s'apparente toutefois à une vaste mise en scène. Tandis que la plupart des pays voisins soutiennent le gouvernement vénézuélien en place, Nicolas Maduro ne veut rien négocier. Le maintien au pouvoir de l'équipe actuelle semble donc le scénario le plus probable. Et ce d'autant plus que, d'une part, le président en place bénéficie toujours du soutien de l'armée et, d'autre part, l'opposition, dépourvue de véritable leader, se révèle fortement désunie puisqu'elle va de la droite à l'extrême gauche. ♦ D.L.

Victoire en demi-teinte du centriste Luis Guillermo Solís au Costa Rica

Luis Guillermo Solís, candidat du Parti Action citoyenne (PAC), sort grand vainqueur du scrutin présidentiel du 6 avril 2014, au Costa Rica, récoltant près de 78 % des voix, après avoir créé la surprise en accédant au second tour de l'élection.

La victoire du PAC semble sonner comme un renouveau politique dans un pays présenté comme la plus ancienne démocratie d'Amérique latine, mettant ainsi fin à huit ans de présidence du Parti de Libération Nationale (PLN), récemment éclaboussé par divers scandales politico-financiers sous les présidences d'Oscar Arias (2006-2010) et Laura Chinchilla (2010-2014).

Surtout, le PAC offre désormais, pour les électeurs costaricains, une alternative au bipartisme présent depuis les années 50, entre le PLN et le Parti Unité Sociale-Chrétienne (PUSC).

Mais l'important score recueilli par Solís est cependant à relativiser. En effet, le 5 mars, après un sondage le donnant perdant à 21 % face à ce dernier, crédité de 64 % d'intentions de vote, le candidat du PLN, Johnny Araya, avait annoncé son intention de se retirer du scrutin pour le second tour de l'élection.

Cette décision, motivée par la volonté de ne pas entraîner son parti, déjà en mauvaise santé financière, dans une coûteuse campagne dont l'issue semblait perdue d'avance, a bien failli poser un problème constitutionnel. En effet, l'article 138 de la Constitution de

Découvert en 1502, le Costa Rica obtient son indépendance en 1821, après trois siècles de domination espagnole.

La Constitution du 7 novembre 1949 fait suite à la guerre civile de 1948 provoquée par l'armée. Cette dernière a été supprimée par le constituant, ce qui fait du Costa Rica un des rares Etats sans armée.

Depuis 1949, deux partis se sont succédé au pouvoir, le PLN (fondé en 1951) et le PUSC (fondé en 1983). Le PAC, centriste, dirige pour la première fois le pays, au terme d'un scrutin présidentiel qui a également vu émerger un parti d'extrême gauche, le Frente Amplio (FA).

1949 interdit à tout candidat parvenu au second tour de l'élection présidentielle, de « s'abstenir » d'y participer.

Johnny Araya s'est donc vu dans l'obligation de se maintenir, tout en annonçant, par conséquent, son intention de ne pas participer à la campagne de l'entre-deux tours.

La victoire de Luis Guillermo Solis, sans réel adversaire, s'est donc accompagnée d'un taux d'abstention record, proche de 45 %, pouvant faire craindre pour le nouveau président élu, un certain déficit de légitimité. ◇ E.G.

Justice constitutionnelle

Vers la fin (partielle) du contrôle diffus de constitutionnalité au Pérou

Par sa décision du 18 mars 2014, le Tribunal constitutionnel péruvien est revenu sur une jurisprudence établie en 2006 (STC n°03741-2004-AA/TC) permettant aux tribunaux administratifs d'exercer un contrôle diffus de constitutionnalité.

La Haute juridiction avance, d'abord, des raisons de forme. Le Tribunal considère que le précédent de 2006 ne respecte pas les critères exigés pour que soit reconnu un tel précédent, critères eux-mêmes dégagés par une décision du 10 octobre 2005 (STC n°00024-2003-AI/TC). En particulier, le Tribunal estime aujourd'hui que le précédent de 2006 ne se justifiait pas du fait de l'absence de difficulté d'interprétation des dispositions constitutionnelles pertinentes (art. 38, 51 et 138). Une lecture univoque de ces dernières était, selon la juridiction constitutionnelle, possible pour déterminer les autorités susceptibles d'exercer le contrôle diffus et exclure de celles-ci les tribunaux administratifs. Le Tribunal ajoute, autre critère d'établissement d'un précédent, que le principe de 2006 ne venait combler aucun vide : les textes applicables au contrôle diffus existent (la Constitution, le Code de procédure constitutionnelle, la Loi organique relative au Pouvoir judiciaire). Il en déduit alors une délimitation textuelle des autorités susceptibles d'exercer le contrôle diffus excluant, là encore, les organes administratifs.

Des raisons de fond sont, ensuite, invoquées. *Primo*, le Tribunal considère que le contrôle diffus ne peut être exercé par les tribunaux administratifs car ceux-ci « ne sont pas des organes juridictionnels, ni ne font partie du Pouvoir judiciaire ». *Secundo*, contrairement à ce qui se passe s'agissant des juridictions judiciaires, aucune voie de « consultation » (au sens le plus large du terme) de la Cour suprême n'est prévu dans le cadre d'une décision rendue par un tribunal administratif. *Tertio*, pour le Tribunal, le contrôle diffus exercé par les tribunaux administratifs conduirait à une remise en cause « du système de contrôle dual de constitutionnalité prévu par la Constitution et réservé au Pouvoir judiciaire et/ou au Tribunal constitutionnel selon les hypothèses respectivement énumérées aux articles 138 et 201 de la Constitution ». Plus encore, cela porterait atteinte au principe de séparation des pouvoirs « dès lors qu'un tribunal administratif, organe du pouvoir exécutif, contrôle[rait] les normes édictées par le pouvoir législatif ».

A la décision majoritaire, le Président du Tribunal constitutionnel a toutefois opposé, dans une opinion séparée, des arguments en faveur du précédent de 2006 et en faveur du « contrôle diffus administratif ». M. Urviola Hani souligne notamment que les fondements sur lesquels repose la décision de 2006 sont identiques à ceux qui avaient conduit le

Art. 138 de la Constitution :
« La potestad de administrar
justicia emana del pueblo y
se ejerce por el Poder Judicial
a través de sus órganos
jerárquicos con arreglo a la
Constitución y a las leyes.
/En todo proceso, de existir
incompatibilidad entre una
norma constitucional y una
norma legal, los jueces
prefieren la primera.
Igualmente, prefieren la
norma legal sobre toda otra
norma de rango inferior ».

Tribunal à permettre un « contrôle diffus arbitral » (STC n°00142-2011-PA/TC) et il suggère, plutôt qu'un revirement jurisprudentiel, l'amélioration des voies procédurales devant les tribunaux administratifs. Le Président du Tribunal constitutionnel note surtout que, depuis 2006, les tribunaux administratifs et les citoyens ont progressivement pris conscience de l'importance des droits fondamentaux et regrette, de manière plus générale, ce retour en arrière jurisprudentiel. ◇ D.C.

La Catalogne fait partie de l'Etat, le peuple espagnol est le seul souverain, mais jusqu'à quand ?

Le droit constitutionnel a certainement bien évolué depuis la doctrine établie par Gaston Gèze en 1925, lorsqu'il analysait le régime juridique des actes de gouvernement sous l'angle du contrôle juridictionnel, régime que, par analogie, il était possible d'appliquer aux actes à caractère politique édictés par les autres pouvoirs publics. Cette doctrine peut être utile pour comprendre l'évolution du droit constitutionnel espagnol, comme le montre l'affaire sur l'indépendance Catalane. Le 23 janvier 2013, le Parlement de la Catalogne adoptait la résolution 5/X par laquelle était approuvée la *Déclaration de souveraineté et du droit à décider du peuple catalan*. Le gouvernement de l'Etat, qui demandait aussi la suspension de la résolution, saisit le Tribunal Constitutionnel en invoquant son inconstitutionnalité, et ce dernier décidait, en séance plénière, par un arrêt du 25 mars 2014 de le suivre en partie. Le gouvernement espagnol a en effet obtenu gain de cause sur la contestation du principe premier de la déclaration portant sur la « Souveraineté » reconnaissant que « *le peuple de la Catalogne a, pour des raisons de légitimité démocratique, caractère de sujet politique et juridique souverain* ». Ce principe est déclaré nul de plein droit. Concernant les autres huit principes contenus dans la Résolution (légitimité démocratique, transparence, dialogue, cohésion sociale, européisme, légalité, rôle principal du parlement et participation), ils sont pour la plupart déclarés constitutionnels au prix d'une interprétation conforme destinée à préserver le respect de la Constitution.

Le débat entre l'avocat de l'Etat et les avocats du Parlement catalan s'était basé dans un premier temps sur la nature de l'acte parlementaire, sur le point de savoir s'il était ou non susceptible de recours ; sachant que les actes à caractère parlementaire peuvent sur le principe en faire l'objet (sauf pour les actes intégrés dans une procédure législative). La résolution est un acte politique, adopté par un pouvoir public mais elle a aussi une transcendance juridique pouvant lui faire produire des effets de cette nature. Même si la résolution ne dispose pas de force contraignante vis-à-vis des citoyens et du gouvernement, son caractère juridique peut en effet se manifester au-delà de la contrainte proprement dite. En l'occurrence, en raison de la procédure de dialogue et de négociation avec les pouvoirs publics cherchant à « *rendre effectif le droit des citoyens et des citoyennes de la Catalogne pouvoir décider collectivement de leur futur politique* » qu'elle comporte, la résolution peut être considérée comme le fondement d'une reconnaissance en faveur du parlement et du gouvernement catalans d'attributions de souveraineté supérieures à l'autonomie reconnue par la Constitution aux nationalités qui font partie de la Nation espagnole. Ses effets juridiques sont en conséquence indéniables.

Les arguments de l'avocat de l'Etat :

- L'absence d'effets juridiques contraignants (STC 40/2003), du 27 décembre 2003, ne veut pas dire absence d'effets juridiques tout court.
- L'activité de promotion n'est pas sans conséquences dans le droit.
- Ne pas avoir porté plainte aux antérieures résolutions parlementaires portant sur le droit à décider des catalans, ne suppose pas l'existence d'un acte propre du gouvernement (acte négatif ou d'omission) qui empêcherait de porter recours à cette résolution.
- Attribuer une souveraineté au peuple catalan suppose lui attribuer un droit de sécession si telle est sa volonté, donc de pouvoir dissoudre la Nation par sa seule décision. La Constitution déclare la Nation invisible et indissoluble.
- La procédure de réforme constitutionnelle de l'art. 168 est aussi atteinte. Pour déclarer toute souveraineté, toute réforme constitutionnelle doit être préalable.

Les arguments des avocats du Parlement catalan :

- L'art. 161.2 CE (recours par le gouvernement devant le TC contre les résolutions des organes des Communautés autonomes, recours à caractère suspensif) ne peut être utilisée car la résolution n'a pas d'effets normatifs.

- Les actes d'impulsion politique sont des actes de gouvernement: ils expriment un souhait de la Chambre, comme le droit à décider.

- La réforme constitutionnelle n'est pas exclue.

Sur le fond, le principe de souveraineté catalan est ainsi contraire aux articles 1er et 2 de la Constitution espagnole, sachant que la base de la Constitution repose sur l'unité de la Nation espagnole et son indissolubilité, la souveraineté résidant dans le seul peuple espagnol. Le principe s'avère de plus également contraire à l'article 1^{er} du Statut d'Autonomie Catalan énonçant que « *La Catalogne, comme nationalité, exerce son autogouvernement constituée en Communauté Autonome en accord avec la Constitution et le présent Statut, qui est sa norme institutionnelle fondamentale* », la violation de cette disposition impliquant le non respect de la Constitution. Les articles 9.1 et 168 de la Constitution sont également enfreints en ce qu'ils consacrent la primauté de la Constitution et la nécessité de réaliser toute réforme constitutionnelle suivant une procédure préétablie, laquelle n'est pourtant pas exclue d'emblée ainsi que le souligne le Tribunal. En définitive, si l'inconstitutionnalité de la résolution sur la question de la souveraineté du peuple catalan est manifeste, le droit à décider des catalans demeure quant à lui conforme à la Constitution à partir du moment où il est exercé dans la légalité constitutionnelle, la légitimité démocratique, le pluralisme et la légalité au sens large. La porte reste donc entrouverte ◇ A.L.O.

Droits fondamentaux

Au bord de la faillite et incapable de se financer sur les marchés, le Portugal a fait appel en avril 2011 à l'assistance financière de la troïka. En contrepartie d'un prêt de 78 milliards d'euros, le gouvernement Pedro Passos Coelho s'est engagé à appliquer une sévère politique de rigueur et d'austérité. Il s'est affranchi de la tutelle de ses créanciers le 17 mai dernier.

La troïka désigne les experts de la Commission européenne, de la BCE et du FMI en charge d'assurer le suivi des pays européens les plus sévèrement touchés par la crise économique et financière et qui bénéficient de prêts accordés par l'Union européenne et le FMI à des taux d'intérêts inférieurs à ceux du marché.

Mesures d'austérité, quand le Tribunal constitutionnel portugais monte au créneau !

Par son arrêt 413/2014 du 30 mai 2014, le Tribunal constitutionnel portugais a déclaré inconstitutionnelles plusieurs mesures d'austérité du budget 2014 adoptées par la majorité de centre droit en vue de poursuivre son programme de rigueur destiné à ramener le déficit public du pays à 4 % du PIB pour l'année en cours. Intervenant deux semaines après la sortie du Portugal de son plan d'aide international, cette décision valide la mesure prévoyant la réduction des compléments de retraite dans le secteur des entreprises publiques mais censure, en revanche, les trois autres mesures sur lesquelles le Tribunal constitutionnel avait été saisi par l'opposition de gauche, à savoir : la réduction salariale de 2 à 12 % du salaire des fonctionnaires supérieur à 675 euros ; le dispositif prévoyant des prélèvements de 5 % sur l'allocation d'assurance-maladie et de 6 % sur l'allocation chômage ; la mise sous condition des pensions de veuvage.

Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que le Tribunal constitutionnel censure la politique de rigueur mise en œuvre par le Premier ministre lusitanien Pedro Passos Coelho sous la tutelle de la troïka. En avril 2013, la juridiction constitutionnelle avait ainsi déclaré inconstitutionnelle, d'une part, la suppression du 14^{ème} mois de salaire versé aux fonctionnaires et aux retraités et, d'autre part, l'instauration d'un dispositif de prélèvement sur les allocations chômage et maladie (arrêt 187/2013 du 5 avril 2013). En août de la même année elle avait jugé contraire à la Constitution un projet de loi destiné à faciliter le licenciement des fonctionnaires (arrêt 474/2013 du 29 août 2013). En décembre dernier, enfin, c'est la baisse de près de 10 % des retraites des fonctionnaires qui avait été invalidée en raison de sa non-conformité au principe de confiance mutuelle qui doit régner entre l'Etat et ses agents publics (arrêt 862/2013 du 19 décembre 2013).

Loin de faire l'unanimité, dans la mesure où elles brouilleraient l'image du Portugal auprès des marchés financiers, ces décisions, qui interviennent dans un contexte politique

Tandis que la coalition gouvernementale a failli éclater en juillet 2013 en raison de l'opposition du partenaire minoritaire de la coalition, le CDS, à toute hausse d'impôt, le gouvernement portugais, moins d'une semaine après sa défaite aux élections européennes, s'est trouvé confronté le 30 juin 2014 à une motion de censure, finalement rejetée, déposée par le Parti communiste pour protester contre la politique d'austérité.

tendu, ont toutefois le mérite de s'inscrire dans une perspective de préservation des acquis sociaux et de protection des droits économiques et sociaux garantis par la Constitution portugaise du 2 avril 1976. Pedro Passos Coelho a toutefois déjà annoncé qu'il envisageait, pour compenser le manque à gagner estimé à environ 500 millions d'euros généré par l'arrêt du Tribunal constitutionnel, de porter la TVA de 23 % à 25 %. Cette politique d'austérité à tout prix, fermement dénoncée par l'Organisation internationale du travail, emporte le risque d'accentuer un peu plus encore la paupérisation d'une part grandissante de la population portugaise. En dépit d'une baisse significative, le taux de chômage au Portugal reste en effet parmi les plus élevées de la zone euro puisqu'il atteignait les 15,2 % en mars 2014 et dépassait les 36 % pour les moins de 25 ans en décembre 2013. ♦ D.L.

L'Espagne sonne le glas de sa justice universelle

En modifiant, le 13 mars 2014, la loi organique sur le pouvoir judiciaire en date du 6 juillet 1985, le Parlement espagnol a considérablement restreint le principe de compétence universelle des tribunaux espagnols. Ce principe, tel qu'il était initialement posé, permettait à la justice espagnole d'enquêter sur un acte commis hors d'Espagne, par toute personne et quelle que soit sa nationalité, lorsque les faits commis entraient dans certaines catégories telles que le terrorisme, les crimes de guerre ou le génocide.

C'est ainsi, par exemple, que les juges espagnols s'intéressèrent aux crimes commis par les dictatures chilienne et argentine et que fut arrêté à Londres le général Pinochet.

Néanmoins, en 2009, le gouvernement socialiste de José Luis Rodriguez Zapatero avait déjà restreint le concept de justice universelle, à la suite des pressions exercées par l'Etat d'Israël provoquées par l'ouverture d'une enquête sur le bombardement de Gaza en 2002. Après la réforme de 2009, un juge espagnol ne pouvait poursuivre une personne pour un acte commis à l'étranger qu'à partir du moment où, d'une part, une plainte était déposée par au moins une victime espagnole et où, d'autre part aucune enquête n'avait été ouverte sur le territoire du pays en question.

C'est aussi pour des motifs de politique internationale que le modèle espagnol de justice universelle fut à nouveau remis en cause par la réforme du 13 mars 2014. Cette dernière est, en effet, directement la conséquence de l'émission par un juge espagnol d'un mandat d'arrêt international en novembre 2013 à l'encontre de cinq ex-dirigeants chinois, dont l'ancien Président Jiang Zemin, pour leur participation présumée à la répression contre le peuple tibétain dans les années 1980-1990. Pékin avait aussitôt réagi, s'estimant profondément mécontent de cette atteinte "à la bonne marche des relations bilatérales" entre la Chine et l'Espagne. Les dirigeants avaient alors exprimé le souhait que l'Espagne "saura[it] régler comme il se doit cette question, en faisant la part des choses". Deux mois après cette menace du gouvernement chinois, le président du Conseil Mariano Rajoy fit déposer par les députés de son parti (le Parti Populaire) une proposition de loi au Parlement en janvier 2014.

Cette proposition de loi suscita de vives critiques de la part des autres formations politiques. Au final, seuls les représentants du Parti Populaire adoptèrent la loi portant

Le droit espagnol reconnaît depuis 2005 le principe de justice universelle de manière élargie, après l'échec de la poursuite du dictateur chilien Augusto Pinochet.

Depuis l'abrogation, en 2003, de la loi belge de 1993, l'Espagne était le pays qui exerçait la justice universelle la plus étendue.

réforme, les députés d'opposition, relayant les critiques des défenseurs des droits de l'homme, déplorèrent, quant à eux, le sacrifice de ces droits aux intérêts économiques et diplomatiques.

Désormais, la compétence des juges espagnols est donc limitée aux crimes contre l'humanité ou génocides impliquant un espagnol ou un citoyen étranger résidant habituellement en Espagne. La mesure comporte même un effet rétroactif et mettra fin à pas moins de dix affaires, intéressant notamment la poursuite de soldats américains pour la mort d'un caméraman lors de la deuxième guerre en Irak ; la plainte contre des militaires du Salvador suite au décès de moines jésuites espagnols en 1989 ; les accusations de génocide et de crimes contre l'humanité concernant des anciens dirigeants politiques du Guatemala ou encore les crimes commis contre la population sahraouie au Maroc.

En 2009, en Espagne, pas moins de 16 affaires concernant des génocides, tortures ou crimes de guerre étaient en cours.

Le Parti socialiste espagnol a annoncé vouloir saisir le Tribunal constitutionnel sur la réforme de la justice constitutionnelle.

Le parti socialiste espagnol a même déjà annoncé qu'il formerait un recours d'inconstitutionnalité devant le Tribunal Constitutionnel, pour motif notamment qu'une mesure restreignant des droits ne doit pas être rétroactive. Le Procureur général en Espagne, Eduardo Torres-Dulce a exprimé, pour sa part, son mécontentement devant les limites posées à la justice universelle laquelle constitue à ses yeux "un triomphe des sociétés démocratiques avancées permettant la poursuite de manière rigoureuse, juste et impartiale de crimes contre l'humanité qui ne peuvent en aucun cas rester impunis". Ce profond malaise de la classe politique et des professionnels du droit s'est manifesté récemment par le refus d'un juge espagnol de classer trois dossiers sensibles, portant sur des accusations de tortures dans la prison de Guantanamo et de *génocides* présumés commis au Sahara Occidental. Malgré les limitations posées par la modification de la loi organique sur le pouvoir judiciaire, le juge Pablo Ruz de l'Audience nationale de Madrid a déclaré qu'il poursuivra l'instruction des enquêtes dont il a la charge. Il s'estime lié par les traités internationaux ratifiés par l'Espagne tels que la convention de Genève qui imposent de poursuivre "les cas d'infractions graves". En attendant la réponse du Tribunal constitutionnel espagnol, il faut espérer que la gravité des affaires en cause et les polémiques engendrées par la réforme ne viennent pas troubler davantage l'équilibre de cet Etat marqué par une crise économique et institutionnelle. ♦ A.A.

Dialogue ou soumission ?

Les suites de l'affaire Melloni devant le Tribunal constitutionnel espagnol

Comme la Cour constitutionnelle belge et le Conseil constitutionnel français, le Tribunal constitutionnel espagnol a, en 2012, saisi pour la première fois la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, sur le fondement de l'article 267 du TFUE. Comme dans le cas des renvois belge et français, c'est le mandat d'arrêt européen qui était en cause. Comme ses homologues, par cette saisine, le Tribunal constitutionnel espagnol établissait formellement et de façon très spectaculaire un dialogue avec la Cour de Luxembourg. Ce dialogue s'est poursuivi, avec l'arrêt 26/2014 du 13 février 2014 (STC 26/2014), rendu en assemblée plénière, par lequel le Tribunal constitutionnel a mis un point (final ?) à l'affaire *Melloni* (CJUE, Gde ch., 26 févr. 2013), en appliquant la solution retenue par le juge de Luxembourg. Toutefois, il l'a fait au prix d'un

Trois opinions séparées concurrentes accompagnent l'arrêt du Tribunal

« Ainsi nous devons affirmer, réformant, par conséquent, la doctrine établie depuis l'arrêt STC 91/2000 que ne porte pas atteinte au contenu absolu du droit à un procès équitable (at. 24.2 CE) l'infliction d'une condamnation sans comparution de l'accusé et sans possibilité ultérieure de régulariser son absence lors du procès pénal, lorsque le défaut de comparution (...) est le résultat d'une décision volontaire et non équivoque de l'accusé dûment appelé à comparaître (...) » (FJ 4 *in fine*)

renoncement, puisque pour respecter la décision de la Cour, il a dû revoir à la baisse le standard de protection, espagnol, d'un droit fondamental : le droit à une protection juridictionnelle effective, consacré par l'article 24 de la Constitution et dont la jurisprudence constitutionnelle, comprenant le droit à un procès équitable, interdisait, notamment, la remise aux autorités étrangères d'une personne condamnée, aux fins d'exécution d'une décision de justice définitive pour laquelle elle n'aurait pas comparu personnellement et désormais insusceptible de recours (arrêt 91/2000 du 30 mars 2000). En effet, M. Melloni, ressortissant italien arrêté en Espagne et visé par un mandat d'arrêt européen, prévoyant sa remise aux autorités italiennes, avait formé, devant le juge constitutionnel espagnol, un recours d'*amparo* pour violation des exigences découlant du droit à un procès équitable tel que consacré par l'article 24.2 de la Constitution espagnole du fait que le jugement par contumace dont il avait fait l'objet n'était pas susceptible de recours en droit italien. Pour déférer à la solution de la Cour de justice, et de façon particulièrement remarquable, le juge constitutionnel espagnol accepte de considérer que le niveau de protection du droit à un procès équitable garanti par la Constitution espagnole doit être réduit, afin de ne pas entraver l'exécution du mandat d'arrêt européen. ◇ H.A.

Paru récemment



Vient de paraître

