

Bulletin d'information trimestriel

N° 6 – juin 2015

Sommaire

Drôles de dames

- 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 :
Hubert Alcaraz

Rédacteurs :
Hubert Alcaraz, Pierre
Cambot, Damien Connil,
Olivier Lecucq, Dimitri
Löhrer, Alfonso López de
la Osa

Mise en page :
Claude Fournier

Mot du directeur

Un numéro éclectique pour ne pas changer. L'Amérique latine encore à l'honneur, à travers l'édito consacré au spectre de la corruption qui éclabousse dans des proportions effarantes les présidentes du Chili, du Brésil et de l'Argentine, et à travers deux chroniques relatives aux suites, bienvenues, du dégel entre les États-Unis et Cuba, et à la dérive, à l'inverse désolante, du gouvernement vénézuélien dans ses relations avec l'Espagne.

L'Espagne ensuite bien sûr sous divers angles : les élections en Andalousie, instructives à bien des égards, et qui constitue l'une des premières étapes d'un marathon électoral dont nous aurons l'occasion de reparler ; le témoignage en hommage à une figure du Tribunal constitutionnel espagnol, Luis Ignacio Ortega, disparu en avril dernier ; une décision du Tribunal constitutionnel révélant les risques de conflits de compétences entre le défenseur du peuple et les communautés autonomes ; la montée au créneau de ce même défenseur du peuple contre des taxes judiciaires et une lenteur de la justice, problématiques il est vrai ; et l'analyse, enfin, de la loi organique de protection des citoyens qui a suscité de vifs débats.

Il y en a vraiment pour tous les goûts ! Bonne lecture. ♦ O.L.

Edito

Drôles de dames :

Dilma, Michelle et Cristina en proie au fantôme de la corruption !

Un spectre se déploie sur le sud de l'Amérique latine : le spectre de la corruption. L'espoir, suscité par l'arrivée au pouvoir en Argentine, au Brésil et au Chili de présidentes réputées progressistes, paraît aujourd'hui bien loin tant il a fait place à la désillusion et à la colère : Cristina Kirchner, Dilma Rousseff et Michelle Bachelet sentent désormais le souffre ! C'est que depuis plusieurs mois, elles sont encerclées par des scandales qui, évidemment, surgissent dans la lumière avec un éclat ravivé à mesure que le mal-être économique croît. La promesse de prospérité du *kirchnerisme*, du *PT (Partido dos Trabalhadores)* et du socialisme chilien s'éloigne un peu plus, alors que les sociétés sud-américaines redécouvrent les affres de républiques malhonnêtes. Le cauchemar est partout mais les peuples le ressentent selon des degrés divers en fonction de leur identité.

Le cauchemar des Chiliens, qui touche Michelle Bachelet, était, semble-t-il, imprévisible. Tout a commencé en août 2014 lorsque l'opinion a découvert que la société chimique et minière du Chili (*Soquimich*) avait fourni des fonds d'origine suspecte à

Dilma Rousseff a été élue Présidente de la République fédérative du Brésil le 31 octobre 2010, puis réélue le 26 octobre 2014

Michelle Bachelet a été élue, pour la première fois, Présidente de la République du Chili le 11 mars 2006. Son premier mandat s'achève le 11 mars 2010. De nouveau candidate en 2013, elle est réélue et entre en fonction le 11 mars 2014

Cristina Kirchner est élue pour la première fois Présidente de la Nation argentine le 28 octobre 2007, succédant à ce poste à son époux Néstor Kirchner, Président de 2003 à 2007 et décédé le 27 octobre 2010. Elle est réélue Présidente le 23 octobre 2011.

Dilma Rousseff a siégé au conseil d'administration de Petrobras, en tant que ministre des mines et de l'énergie du Président Lula de 2003 à 2005

Sebastian Davalos, le fils de Michelle Bachelet, est mis en cause dans une affaire de trafic d'influence, surnommée le *Nueragate*

certaines parlementaires de la Nouvelle Majorité (*Nueva Mayoría*), l'alliance de gauche dirigée par Mme Bachelet, alors même que l'on apprenait, dans le même temps, que *Soquimich* appartenait à Julio Ponce Lerou, ex-gendre du dictateur Augusto Pinochet. La vague de révélations déferlait finalement sur la présidente Bachelet puisque le public découvrait que Natalia Compagnon, belle-fille de Mme Bachelet, avait obtenu un crédit de la Banque du Chili d'un montant de dix millions de dollars, destiné à acquérir des terrains agricoles, ensuite classés comme constructibles et revendus, Mme Compagnon et son époux, le fils de la présidente, engrangeant au passage un bénéfice d'un peu plus de deux millions de dollars.

Le scandale paraît presque négligeable au regard du séisme d'une magnitude incalculable et inédite qui secoue la présidente brésilienne Dilma Rousseff. L'affaire s'incarne dans un nom : celui de l'entreprise brésilienne nationale de recherche, de raffinage et de vente de pétrole, la société *Petrobras*. Depuis plusieurs mois, les mises en accusation et incarcérations se multiplient, touchant tous les partis politiques à tous les échelons, tous les secteurs, public comme privé. Plus de vingt chefs d'entreprise sont aujourd'hui en prison, plus de quarante personnalités politiques sont clairement impliquées, quasiment toutes membres de la coalition au gouvernement, et les fraudes avérées dans les comptes de *Petrobras* se montent désormais à plus de 10 000 millions de dollars. La présidente Rousseff elle-même n'est pas épargnée puisque diverses entreprises sont suspectées d'avoir financé, par des réseaux occultes indirectement liés à *Petrobras*, sa dernière campagne, alors que, ministre durant le second mandat du président Lula da Silva, Dilma Rousseff présida à cette époque le conseil d'administration de *Petrobras*.

Les aventures de la présidente Cristina Kirchner ne sont guère plus réjouissantes, bien que l'opinion argentine paraisse plus désenchantée. Un entrepreneur public, Lázaro Báez, présenté comme le prête-nom de la présidente et de son mari décédé, Nestor Kirchner, est poursuivi pour ce qui semble être une gigantesque opération de blanchiment. En effet, M. Báez avait l'habitude de réserver des chambres très coûteuses dans les hôtels des époux Kirchner, ses paiements dissimulant en réalité des pots-de-vin versés au couple présidentiel.

Les faits sont graves et les scandales pratiquement incontestables ; leur impact est, sans doute, décuplé car toutes ces affaires touchent trois personnalités politiques issues de la gauche, élues pour promouvoir le progrès social, notamment à partir d'une modification du lien entre l'Etat et le marché, entre le pouvoir et les affaires. Or des quantités inconcevables de capitaux disparaissent, reversées en toute opacité, pendant que les économies nationales, longtemps dynamiques, stagnent. Le plus surprenant est, peut-être, le cas du Chili qui n'est justement pas connu pour être le champion de la corruption ; la gauche s'y trouve proprement humiliée par la honte de transactions irrégulières qui mettent en scène de l'argent lié au nom de Pinochet. L'Argentine ne peut pas en dire autant, pendant que le Brésil se situe, en quelque sorte, à mi-chemin. Ainsi, le PT de Dilma Rousseff a-t-il déjà connu des péripéties, notamment en 2005 avec el *escândalo do Mensalão*, tandis que pour le *kirchnerisme* le scandale paraît une seconde nature, puisqu'entre 2003 et 2008 les époux Kirchner ont multiplié leur patrimoine par un peu plus de cinq cents.

Selon les informations de *Transparency International*, le patrimoine des époux Kirchner depuis leur arrivée au pouvoir en 2003 avec l'élection de Néstor Kirchner, a été multiplié par 578.

De sorte que la corruption produit des effets différents dans les opinions publiques de ces trois Etats, Michelle Bachelet et Dilma Rousseff suscitant davantage de déception dans leur population que Cristina Kirchner aux yeux des Argentins, alors pourtant qu'elle est aussi aux prises avec la mort suspecte et violente d'un magistrat, le procureur général Alberto Nisman, qui promettait de dénoncer sa collusion avec l'Iran dans une affaire d'attentat meurtrier. Et tandis que Michelle Bachelet s'est excusée en public, congédiant son fils et promettant un renforcement de la transparence, Mme Kirchner n'a jamais produit aucune explication, se contentant de dénoncer un complot des médias et des juges. A mi-chemin là aussi, Dilma Rousseff a annoncé des réformes, alors même que son parti, le *PT*, adopte un discours proche de celui du *kirchnerisme*, accusant la presse et les intellectuels de mépriser la volonté populaire. Dressant le peuple contre les élites, selon une méthode déjà éprouvée ailleurs, ou tâchant de s'engager dans des réformes de fond, ces trois dâles de dames doivent réagir afin de ne pas laisser leurs Etats, déjà aux prises avec une crise sociale, économique et politique, former le trio de tête de la corruption en Amérique latine. Michelle Bachelet, en prenant la décision radicale de changer toute son équipe gouvernementale au début du mois de mai, paraît avoir pris la mesure du défi qu'elle doit maintenant relever. Pendant ce temps, le Brésil descend dans la rue aux cris de « Dehors Dilma », « Dehors le PT ». Mme Kirchner, à quatre mois de la fin de son mandat, quant à elle, fait mine d'ignorer une véritable affaire d'Etat. ♦ H.A.

Vie politique et institutionnelle

Les suites du dégel entre les Etats-Unis et Cuba

Retrait de l'île de la liste américaine des Etats soutenant le terrorisme et participation de La Havane au sommet des Amériques

« Historique, le rapprochement diplomatique des Etats-Unis et de Cuba n'en demeure pas moins à ses balbutiements et le débat au sujet de la levée de l'embargo devant le congrès américain s'annonce pour le moins houleux ». C'est sur ces quelques mots que s'achevait l'édito de notre dernière newsletter consacré au dégel des relations entre les Etats-Unis et Cuba.

Le gouvernement cubain n'a apporté aucun soutien au terrorisme international ces six derniers mois, Barack Obama

Cette décision d'Obama nous permet, à nous les Cubains, de mesurer le sérieux des étapes qui sont en train d'être franchies, et c'est clair que cela donne espoir, Natalia Díaz, travailleuse indépendante de 53 ans de La Havane

En l'espace de trois mois, les choses ont quelque peu évolué. Si la levée de l'embargo demeure toujours à ce jour incertaine, et ce quand bien même Barack Obama a demandé au Congrès américain de travailler sur cette question, le rapprochement entre La Havane et Washington s'est, en revanche, accéléré. Pour preuve, le retrait de l'île de la liste noire américaine des Etats soutenant le terrorisme annoncé par le département d'Etat américain le 29 mai dernier. Ce retrait, qui a pris effet immédiatement, avait été soumis par le Président des Etats-Unis aux élus américains le 14 avril 2015, ces derniers disposant dès lors de quarante-cinq jours pour manifester leur éventuelle opposition.

A n'en pas douter, l'évènement est historique dès lors que Cuba figurait depuis 1982 sur le document en raison de son soutien aux séparatistes basques d'*Euskadi ta Askatasuna* (ETA) et aux rebelles des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC). Historique, un tel retrait est, au surplus, loin d'être purement symbolique. Outre qu'il marque une étape clé vers une normalisation complète des conduites entre les deux Etats et la levée de l'embargo économique, il a pour effet immédiat de permettre à l'île de prétendre à des financements d'organismes internationaux, à l'ouverture d'une ambassade aux Etats-Unis, ou encore à l'accès au système bancaire. La nouvelle se veut également un signal fort dans la mesure où elle intervient peu de temps après la mise en

Bien que je ne sois pas un fervent soutien du régime Castro, je continue à croire que l'ouverture de l'île aux idées, au commerce et à l'élan américains est la manière la plus efficace de voir un pays ouvert et plus tolérant, Dick Durbin

place de nouvelles sanctions américaines contre l'allié historique de Cuba, le Venezuela, et, surtout, le tête à tête tout aussi historique entre Barack Obama et son homologue cubain Raul Castro lors du 7^{ème} sommet des Amériques. Pour la première fois depuis sa mise en place, Cuba a en effet participé à cette réunion diplomatique organisée à Panama les 10 et 11 avril dernier. Or, les réunions plénières qui se sont tenues à l'occasion de ce sommet ont notamment porté sur la crise économique et sociale au Venezuela.

Cette nouvelle étape dans le processus de rapprochement entre les Etats-Unis et Cuba n'en suscite pas moins des divisions. Synonyme d'espoir pour certains, notamment au sein de l'île, accueillie favorablement par bon nombre de démocrates, dont Dick Durbin numéro deux du parti au Sénat, elle attise en revanche l'hostilité des républicains. La décision a ainsi été qualifiée de « terrible » par Marco Rubio, tandis que le président de la commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants, Ed Rye, a taxé le processus de « bâclé ». Son de cloche différent à La Havane où la décision du Président américain est considérée « juste ». ♦ D.L.

La dérive du gouvernement vénézuélien dans ses relations avec l'Espagne

Le vent de changement et de dialogue avec le monde extérieur qui souffle sur l'ensemble du continent ibérico-américain, comme en témoigne l'assouplissement des relations entre Cuba et les Etats-Unis (v. par ailleurs), ne passe malheureusement pas pour le moment par le Venezuela. Le régime chaviste porté aujourd'hui par le président Nicolás Maduro, qui a succédé à Hugo Chávez en 2013, prend en effet un chemin totalement inverse après avoir déclenché une crise diplomatique avec l'Espagne. D'aucuns peuvent voir dans cette dégradation des relations, jusqu'alors historiquement fortes, avec le partenaire ibérique une tentative à la vérité désolante du régime vénézuélien de se trouver un nouvel ennemi extérieur en vue de renforcer la propagande victimaire chaviste et de détourner, ce faisant, l'attention de l'opinion publique sur l'aggravation sensible de la situation politique, économique et sociale d'un pays aux ressources énergétiques et humaines pourtant si riches. En vue également de justifier la répression à l'endroit des opposants au régime dans un contexte d'insécurité grandissant.

La cause de l'affrontement avec l'Espagne est précisément liée à la volonté de deux ex-présidents du Conseil espagnol, Felipe González et José María Aznar, de venir en aide aux membres de l'opposition vénézuélienne emprisonnés pour des raisons essentiellement politiques, le premier nommé ayant annoncé au mois de mars dernier son intention, en tant qu'assesseur, de soutenir activement sur place la défense du leader de l'opposition Leopoldo López incarcéré depuis plus d'un an. Cette annonce a déclenché les foudres de Nicolás Maduro qui n'a cessé depuis lors de provoquer le Gouvernement espagnol par des déclarations publiques au contenu insultant : « (Rajoy) appartient à un groupe de bandits, corrompus et voleurs. (Il est) derrière la conspiration et essaye de renverser le Gouvernement démocratique et légitime du Venezuela ». Pendant que l'Assemblée nationale vénézuélienne a, quant à elle, déclaré Felipe González *persona non grata*, ce qui laisse entendre que la venue au Venezuela de l'ex président du Conseil espagnol ne se fera pas sans obstacle. Face à cette escalade verbale du régime vénézuélien, l'Espagne a réagi, d'une part à travers le vote d'une résolution du Congrès des députés appelant à la libération des prisonniers politiques vénézuéliens, et d'autre part en rappelant son

Rajoy appartient à un groupe de bandits, corrompus et voleurs, Nicolas Maduro

L'ex-président du gouvernement espagnol Felipe González n'a en définitive pas reçu l'autorisation du gouvernement chaviste pour visiter le leader de l'opposition Leopoldo López dans la prison de Ramo Verde

ambassadeur, ce qui constitue en termes diplomatiques une forte protestation annonciatrice d'une rupture des relations. Il est à espérer que le régime vénézuélien revienne un peu à la raison et, comme le dit le ministre espagnol des Affaires étrangères, José Manuel García-Margallo, cesse de dresser des écrans de fumée pour cacher ses problèmes internes. Et évite aussi par là-même de s'isoler davantage encore dans le concert international. Mais c'est sans doute un espoir un peu vain. ♦ O.L.

Un printemps électoral en Andalousie

L'Andalousie a connu un printemps électoral assez mouvementé puisque se sont tenues non seulement les élections municipales mais aussi les élections autonomiques.

Si les premières sont intervenues à la date prévue, le 24 mai 2015, les secondes sont la conséquence d'une crise politique au sein de la coalition au pouvoir dans la communauté autonome d'Andalousie.

Bastion historique du parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE), l'Andalousie aurait pu basculer à droite à la suite des élections autonomiques de 2012. En effet, le Parti populaire arriva, pour la première fois, largement en tête des élections en obtenant 50 sièges sur les 109 possibles. Néanmoins, alors même qu'il n'était qu'à 5 sièges de la majorité absolue, le Parti populaire fut écarté du pouvoir par une coalition réunissant le PSOE et La Gauche Unie (*Izquierda Unida*) - Les Verts - Rassemblement pour l'Andalousie (*Convocatoria por Andalucía*). Située très à gauche de l'échiquier politique et rassemblant différentes formations dont le Parti communiste espagnol, la Gauche unie obtint 12 sièges en 2012 au parlement d'Andalousie et fit alliance avec le PSOE pour gouverner.

Cette coalition se fissura toutefois rapidement et après plusieurs mois d'hésitations, la Présidente d'Andalousie, Susana Díaz, arguant de la perte de confiance au sein de l'exécutif andalou, avança la date des élections autonomiques au 22 mars 2015.

Suivant en cela la tendance politique nationale, les élections autonomiques virent émerger deux nouvelles forces politiques alternatives : *Podemos* et Les Citoyens – Parti de la citoyenneté.

Le premier cité est directement issu du mouvement social des Indignés qui s'était notamment exprimé à travers l'occupation des grandes villes au printemps 2011. Ce mouvement fédérant des intentions hétérogènes s'était organisé autour du désarroi des jeunes face à la corruption politique, à l'austérité et à un bipartisme sclérosant. C'est pour exprimer sur le terrain politique ce mouvement social que *Podemos* fut créé en janvier 2014, Pablo Iglesias Turrión en étant le secrétaire général. Face au désenchantement des Espagnols à l'égard des deux partis historiques, *Podemos* a connu une ascension fulgurante au point d'être en tête de certains sondages d'opinion. Ces intentions de vote se sont concrétisées dans les urnes puisque ce mouvement a notamment soutenu les candidates ayant remporté les mairies de Barcelone (Ada Colau) ou Madrid (Manuela Carmena).

Quant au Parti de la citoyenneté, il est d'origine catalane et s'est initialement constitué en juin 2005 pour exprimer un point de vue alternatif et politique face à la pensée unique du nationalisme catalan. Il peut être considéré comme un parti de centre gauche pragmatique et libéral même si, comme le démontreront les alliances locales en Andalousie, il n'exclut pas de constituer des alliances avec le Parti populaire. Ce parti a,

Podemos est directement issu du mouvement social des Indignés qui s'était notamment exprimé à travers l'occupation des grandes villes au printemps 2011.

Parti de la citoyenneté, il est d'origine catalane et s'est initialement constitué en juin 2005 pour exprimer un point de vue alternatif et politique face à la pensée unique du nationalisme catalan.

ensuite, dépassé les frontières de la Catalogne pour se convertir en parti national sur cette même base idéologique.

Plus généralement, 24 listes se présentèrent lors des élections autonomiques andalouses mais seules cinq d'entre elles obtinrent une représentation.

Alors même qu'ils ne disposaient jusque là d'aucun siège au parlement local, *Podemos* et le Parti de la citoyenneté firent une entrée très remarquée avec respectivement 15 sièges (14,84 % des voix) et 9 sièges (9,28 % des voix).

Le Parti socialiste redevient, à la faveur de ces élections, le premier parti en Andalousie et stabilise son érosion avec un nombre de sièges identique à 2012 (47) pour 35,43 % des votes.

Les grands perdants de ces élections furent, d'une part, le Parti populaire qui ne conserve plus que 33 sièges sur les 50 remportés en 2012 et ne recueille que 26,76 % des voix et, d'autre part, La Gauche unie qui perd sept sièges sur douze et n'obtient que 6,89 % des voix.

Si le Parti populaire est victime des choix politiques nationaux et vraisemblablement des scandales liés à la corruption de certains de ses dirigeants, La Gauche unie se voit débordée à Gauche par *Podemos* qui propose un discours beaucoup plus porteur d'espoirs pour une jeunesse s'éloignant des partis politiques traditionnels.

Au terme de ces élections, la stabilité du pouvoir politique andalou n'est toutefois pas plus garantie que sous la législature précédente car aucun parti n'a obtenu la majorité absolue.

Après avoir envisagé de gouverner seule et de rechercher des alliances ponctuelles, la socialiste Susana Díaz obtint finalement un accord de gouvernement auprès du Parti de la citoyenneté autour des thèmes de la lutte contre la corruption, la baisse des impôts et le soutien aux politiques sociales.

Pour ce qui concerne les élections municipales qui avaient vocation à la désignation de 9 027 conseillers municipaux, les résultats furent plus nuancés pour l'ensemble des formations politiques.

Le Parti socialiste confirme sa primauté avec 34,32 % des voix pour 4 081 conseillers élus tandis que le Parti populaire fait légèrement mieux qu'aux élections autonomiques en remportant 30,19 % des voix pour un total de 2 681 conseillers élus.

Fait marquant, la gauche classique Gauche unie Les Verts – Rassemblement pour l'Andalousie redevient la troisième force politique andalouse avec 11,02 % pour 1 064 conseillers élus. Les partis émergents, moins implantés localement, obtiennent des résultats peu probants avec 166 conseillers élus pour le Parti de la citoyenneté (5,36 % des voix) et 6 conseillers élus pour *Participa* soutenu par *Podemos* (0,88 %). Disposant, à l'inverse, d'un véritable ancrage local, le Parti andalouciste, se définissant comme un parti nationaliste andalou et bien qu'en perte vitesse de manière générale, conserve 319 conseillers (3,92 %).

Le Parti populaire à la tête historiquement des principales villes d'Andalousie arrive, toutefois mais souvent dans la douleur, à en demeurer la principale formation politique. Cette majorité relative ne lui a toutefois pas permis de conserver Cordoue (PSOE Isabel Ambrosio) ou encore Séville (PSOE Juan Espadas) où des coalitions de gauche réunissant parfois anciens et nouveaux partis se sont regroupés derrière le candidat socialiste. La ville de Huelva bascule à gauche après 20 ans de direction par le Parti populaire.

« Le Parti populaire à la tête historiquement des principales villes d'Andalousie arrive, toutefois mais souvent dans la douleur, à en demeurer la principale formation politique »

Inversement, outre une victoire très étriquée à Jaén, le Parti populaire conserve Grenade (PP José Torres Hurtado) ou Malaga (PP Francisco de la Torre) grâce à une alliance avec le Parti de la citoyenneté qui confirme, par là, son pragmatisme et la difficulté à le situer précisément au regard du bipartisme traditionnel.

A n'en pas douter, les dernières élections andalouses confirment la tendance nationale redessinant le paysage politique autour de nouveaux acteurs et témoignant, tout à la fois, de l'affaiblissement du bipartisme et de l'émergence de nouvelles aspirations sociales et politiques. ♦ P.C.

En hommage au professeur Luis Ignacio Ortega (1953-2015), magistrat du Tribunal constitutionnel

Le juge du Tribunal Constitutionnel espagnol, le Professeur Luis Ignacio Ortega, est décédé le 15 avril dernier, lors d'une interruption entre deux sessions du Tribunal dans lequel il siégeait depuis janvier 2011.

J'ai eu l'honneur de rencontrer le Prof. Ortega lors du premier Congrès de l'association espagnole de professeurs de droit administratif en février 2006 à Tolède, association qu'il avait contribué à créer en mai 2004, pendant le XVe Congrès italo-espagnol de professeurs de droit administratif. Son caractère proche, généreux et affable, rendait facile toute discussion et échange d'idées. Par la suite nos chemins se recroisèrent à plusieurs reprises, entre autres lors du XVIe Convegno della Associazione amministrativisti Italo-spagnoli à l'Università degli Studi di Genova, à Gênes en Italie en mai 2006, où je garde un excellent souvenir d'une discussion sur les contrats de partenariats espagnols, le long du vieux port, lors d'une visite organisée pour les participants au Congrès. Ecouter ses enseignements et sa façon de partager ses connaissances était d'une grande richesse pour tous ses interlocuteurs. Je repense encore à ses interventions lors du séminaire du Professeur Eduardo García de Enterría au département de droit administratif de la Faculté de droit de l'Université Complutense de Madrid, pour faire part de ses idées aux professeurs et doctorants, de manière toujours élocuente : le fameux « séminaire des mercredi » de la Complutense.

Profondément universitaire, il participa à la création et consolidation de la Faculté de Sciences Juridiques et Sociales de l'Université de Castille-La Mancha où il était toujours à l'écoute de ses étudiants.

Le professeur Ortega était né à Madrid en 1953, où il avait obtenu sa maîtrise en droit à l'Université Complutense en 1975, avec les félicitations du Jury (*premio extraordinario*). Docteur en 1979, il était professeur titulaire de chaire en droit administratif à l'Université de Castilla-La Mancha depuis 1988 et chaire Jean Monnet depuis 1999. Il avait occupé le poste de Vice-recteur des affaires institutionnelles de cette Université, sur le campus de Tolède. Egalement, il avait été directeur du Centre d'études européen de l'Université de Castilla-La Mancha ainsi que membre de l'Organisation européenne de droit public (EPLO).

Entre 1982 et 1989, il fut conseiller juridique du Président du gouvernement Felipe González, faisant partie de la Direction générale du département des affaires institutionnelles de la présidence du gouvernement. Il participa activement à la préparation de lois nationales importantes, comme celles, parmi beaucoup d'autres, portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration générale de l'Etat de 1997 ou sur la juridiction contentieuse-administrative de 1998,.

Il était magistrat du Tribunal constitutionnel sur proposition du Parti socialiste, à l'initiative du Sénat. L'accord passé entre les deux partis majoritaires le 28 septembre 2010, comportait sa nomination.

Il est l'auteur de nombreux livres, manuels, articles et monographies de droit administratif, parmi lesquels le *Manual de derecho administrativo* écrit avec les professeurs Luciano Parejo et Antonio Jiménez-Blanco (paru en 1990 et mis à jour depuis), ou *Reforma constitucional y reforma estatutaria* publié en 2005.

En 2009, il fut lauréat du prix Juanelo Turriano par sa contribution au progrès du droit public espagnol, le développement du droit européen et l'institutionnalisation des instances d'autogouvernement dans la Communauté Autonome de Castille-La Mancha. Il avait reçu aussi la Grande Croix au Mérite Militaire avec le distinctif blanc (*Gran Cruz al Mérito Militar con distintivo blanco*).

Le monde universitaire regrette sa disparition. ◇ A.L.O.

Justice constitutionnelle

Le Tribunal constitutionnel, arbitre de la répartition des compétences entre le Défenseur du peuple et le Síndic de Greuges

Par sa décision n° 46/2015 du 5 mars 2015, le Tribunal constitutionnel espagnol a partiellement fait droit au recours en inconstitutionnalité n° 2502-2010 introduit par le Défenseur du Peuple contre la loi relative au *Síndic de Greuges* adoptée par le Parlement catalan le 23 décembre 2009. Se trouvaient notamment mis en cause l'article 3.1 attribuant une compétence exclusive au *Síndic de Greuges* pour connaître de l'activité de l'administration de la communauté autonome catalane ainsi que plusieurs dispositions érigeant le *Síndic* en Autorité Catalane pour la prévention de la torture et contre les peines et les traitements cruels, inhumains et dégradants. Cette décision, qui témoigne des tensions et des conflits de compétences susceptibles de se nouer entre le Défenseur du Peuple et les organes similaires des communautés autonomes, est intéressante à double titre.

En premier lieu, car le Tribunal s'appuie explicitement sur sa décision n° 31/2010 du 28 juin 2010, par laquelle il a censuré l'article 78-1 du nouveau Statut de la Catalogne attribuant au *Síndic de Greuges* une compétence exclusive en matière de surveillance de l'activité de l'administration du gouvernement catalan, afin de formuler une réserve d'interprétation au sujet de l'article 3.1 de la loi déferée. Dans la mesure où l'article 3.1 de la loi relative au *Síndic de Greuges* n'est qu'une transposition de l'article 78-1 du nouveau Statut de la Catalogne, déjà jugé inconstitutionnel à l'occasion de la décision du 28 juin 2010, le Tribunal constitutionnel conclut, en effet, à la constitutionnalité de l'article 3.1 sous couvert qu'il en soit fait une application conforme à sa décision du 28 juin précitée. A l'occasion de cette décision, le Tribunal a estimé que le principe d'exclusivité prévu par l'article 78-1 du nouveau Statut de la Catalogne, en tant qu'il exclut du champ de compétence du Défenseur du Peuple le contrôle des organes et des entités de la communauté autonome catalane, méconnaissait l'article 54 de la Constitution espagnole et le principe selon lequel « *la garantie extra-juridictionnelle propre au Défenseur du Peuple ne peut être limitée à la supervision de l'administration centrale de l'Etat mais doit englober, dans une perspective de soumission de l'ensemble des composantes du pouvoir public aux garanties constitutionnelles des droits, toutes les administrations publiques* » (STC 31/2010, FJ 33). Il s'ensuit que la compétence attribuée par l'article 3.1 au *Síndic de Greuges* pour connaître de l'activité de l'administration de la communauté autonome catalane est conforme à la Constitution sous couvert qu'une telle attribution ne soit pas exclusive de la compétence du Défenseur du Peuple en la matière (STC 46/2015 FJ 3).

En second lieu, parce qu'elle censure les dispositions de la loi érigeant le *Síndic de Greuges* en Autorité Catalane pour la prévention de la torture au motif de leur contrariété

Consacré parmi les dispositions constitutionnelles relatives aux droits fondamentaux, le Défenseur du Peuple, aux termes de l'article 54 de la Constitution espagnole de 1978, est défini comme le *haut commissaire des Cortes Generales*, désigné par celles-ci pour la défense des droits inclus dans le présent titre. Chargé à cet effet de contrôler l'activité de l'administration, il en rendra compte devant les *Cortes Generales*. Il appartient, en ce sens, à la catégorie des *human rights ombudsmen*.

La faculté donnée aux Communautés autonomes de mettre en place leur propre *ombudsman*, rendue possible par l'article 12-2 de la loi organique du Défenseur du Peuple, a conduit la Catalogne, lors de l'adoption du Statut de l'autonomie de 1979, à instituer un *ombudsman* sous le nom de *Síndic de Greuges*. Avec pour mission de protéger les droits fondamentaux et les libertés publiques des citoyens, ce dernier se trouve doté d'un pouvoir de supervision de l'administration publique du Gouvernement autonome de la Catalogne et des organismes locaux de Catalogne.

avec l'article 149.1.3 de la Constitution espagnole qui attribue une compétence exclusive à l'Etat en matière de relations internationales et, ainsi, ravive dans une certaine mesure le débat politique au sujet des velléités indépendantistes de la Catalogne. La décision précise que si l'ensemble des activités extra-étatiques ne relèvent pas du domaine des relations internationales, certaines de ces activités doivent, en toute hypothèse, demeurer étrangères aux Communautés autonomes. Aux termes de la doctrine constitutionnelle, « *les activités extra-étatiques qui peuvent être réalisées par les Communautés autonomes doivent être limitées à celles qui n'impliquent pas l'exercice d'un ius contrahendi, qui ne sont pas à l'origine d'obligations immédiates et actuelles vis-à-vis de pouvoirs publics étrangers, qui n'ont pas d'incidence sur la politique extérieure de l'Etat et qui ne génèrent pas de responsabilité face aux Etats étrangers ou aux organisations inter ou supranationales* ». Or, en l'espèce, le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ratifié par l'Espagne en 2006, « *créé des obligations internationales et établit la responsabilité internationale de l'Etat, qui est l'unique responsable de l'application du Protocole* ». Le Tribunal constitutionnel en conclut logiquement que la création d'une Autorité Catalane pour la prévention de la torture et contre les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants n'est pas compatible avec la Constitution.

Juridiquement fondée, cette décision n'a toutefois que partiellement été réceptionnée par le *Síndic de Greuges* dans la mesure où le représentant de l'institution, Rafael Ribó, s'est empressé de faire savoir que celle-ci continuerait son activité dans le domaine de la lutte contre la torture, non plus comme autorité, dès lors que le Tribunal constitutionnel a explicitement censuré l'usage d'un tel qualificatif, mais en tant que Mécanisme catalan de prévention de la torture et des mauvais traitements. A n'en pas douter, une telle position ne va pas sans rappeler la volonté actuelle de la Catalogne de se comporter, y compris *contra constitutionem*, comme un Etat à part entière. ♦ D.L.

Droits fondamentaux

Taxes judiciaires et lenteur de la justice, quand le Défenseur du Peuple monte au créneau !

Déjà pointée du doigt dans le quatrième numéro de notre *Lettre ibérique et ibérico-américaine*, l'entrave que constituent les taxes judiciaires du point de vue de l'accès au juge n'a pas échappée au Défenseur du Peuple. Dans le cadre de son rapport annuel d'activité pour 2014, l'*ombudsman* espagnol dénonce en effet le préjudice occasionné par de tels frais de justice aux justiciables.

Pour mémoire, ce dispositif, mis en place par la loi du 20 novembre 2012 en vue de remédier au manque de moyens des organes judiciaires dans un contexte de crise économique particulièrement marqué et, ainsi, remédier à la lenteur de la justice, impose aux particuliers et aux entreprises engageant une action judiciaire de s'acquitter du paiement d'une taxe d'un montant considérable. Composées d'une partie fixe, dont le montant varie en fonction de la nature de la procédure engagée, et d'une partie variable qui dépend du montant du litige, ces taxes, devant être réglées à chaque degré de juridiction, atteignent la somme de trois cents euros pour une procédure écrite devant les juridictions civiles et de trois cent cinquante euros pour le même type de procédure devant les juridictions administratives. Elles atteignent, devant ces mêmes juridictions, 800 € pour une procédure d'appel et mille deux cents euros pour un recours en cassation.

Le droit à la protection juridictionnelle effective présente un contenu complexe impliquant, entre autres, la liberté d'accès aux juges et aux tribunaux [...], STC 26/1983 du 13 avril 1983, B.O.E. du 17 mai 1983, FJ 2

Prenant acte de l'entrave au principe de libre accès à un tribunal qui en résulte, le rapport d'activité du Défenseur du Peuple pour l'année 2014 se montre particulièrement critique à l'égard d'un tel dispositif. Se trouve notamment mis en avant le fait que les taxes judiciaires, non seulement véhiculent une image négative de l'appareil judiciaire espagnol – pilier de l'Etat de droit –, mais, au surplus, n'ont pas eu l'effet escompté s'agissant du désengorgement des juridictions. Le rapport relève ainsi de très nombreux exemples d'affaires impliquant le prononcé de mesures provisoires pour faire face à l'urgence de la situation et pourtant pendantes durant plusieurs mois devant les juridictions ordinaires, occasionnant des préjudices difficilement réparables. La formule employée par le Défenseur du Peuple selon laquelle une justice rendue tardivement s'apparente, en pratique, à une mauvaise justice prend ici tout son sens.

Un peu plus de deux ans après sa mise en place, le système des taxes judiciaires n'a donc pas produit l'effet escompté puisqu'il conduit un certain nombre de justiciables à renoncer au plus élémentaire de leurs droits fondamentaux, celui sans lequel les autres droits fondamentaux demeurent orphelins de toute protection, sans pour autant remédier à la problématique de la lenteur de la justice. Aussi la prise de position du Défenseur du Peuple sur le sujet se doit-elle d'être saluée.

Ce n'est toutefois pas la première fois que l'autorité non juridictionnelle épingle ce dispositif. Une modification de la loi est en effet intervenue le 22 février 2013 à la suite de plusieurs recommandations adressées par le Défenseur espagnol. Cette modification législative n'a toutefois agi qu'à la marge dans la mesure où elle ne concerne pas les entreprises et se limite à la partie variable des taxes. Espérons que le Défenseur du Peuple sera cette fois-ci davantage entendu. ♦ D.L.

La desincentivación en el acceso a la jurisdicción en algunos órdenes que supusieron las nuevas tasas judiciales ha tenido una repercusión moderada en el descenso de la litigiosidad, sin perjuicio de provocar un claro malestar en los ciudadanos y en los operadores jurídicos que intervienen en los procesos, Defensor del Pueblo, Informe anual 2014, Madrid, 2015, p. 122.

Une sécurité à tout faire ! A propos de la Loi organique 4/2015

L'adoption le 30 mars dernier de la Loi organique de protection de la sécurité des citoyens a suscité en Espagne de très vifs débats.

Pour le gouvernement, à l'initiative du texte, cette réforme répond à une nécessité : la sécurité des citoyens (évoquée aux articles 104.1 et 149.1.29 de la Constitution espagnole de 1978), en tant que garantie des droits et libertés, apparaît comme « un des éléments essentiels de l'Etat de Droit ». Or, de ce point de vue, un nouveau texte devait remplacer la Loi organique 1/1992 du 21 février 1992 sur la protection de la sécurité des citoyens qui avait constitué une étape importante dans la définition de l'action des pouvoirs publics en la matière. L'objectif du gouvernement était de moderniser le dispositif législatif en tirant les enseignements de l'application du texte en vigueur depuis 1992 et en prenant en considération les mutations de la société espagnole, les nouvelles formes de mise en cause de la sécurité des citoyens et de la tranquillité publique et de « l'impérieuse nécessité d'actualiser » le régime des sanctions (au regard notamment des réformes pénales) et d'intégrer la jurisprudence au corpus législatif.

La loi est composée de cinq chapitres. Le premier définit d'abord l'objet de la loi puis, de manière inédite, les finalités et principes directeurs de l'action des pouvoirs publics en matière de sécurité des citoyens. Parmi les finalités, figurent, entre autres (l'article 3 de la loi comporte neuf *items*) : « a) la protection du libre exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques ainsi que des autres droits reconnus et protégés par l'ordre

La sécurité des citoyens est une condition indispensable au plein exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques, et sa sauvegarde, en tant que bien juridique de caractère collectif, est une fonction de l'Etat, dans le respect de la Constitution et des lois (art. 1^{er}).

juridique ; b) la garantie du fonctionnement normal des institutions ; c) la préservation de la sécurité et de la vie en commun des citoyens ». Quant aux principes directeurs de l'action des pouvoirs publics, il s'agit notamment des principes de légalité, d'égalité de traitement et de non discrimination, de proportionnalité, d'efficacité, de responsabilité et de contrôle administratif et juridictionnel. Le deuxième chapitre porte sur les documents d'identité. Le troisième, le plus controversé avec le dernier chapitre, concerne les mesures visant la sauvegarde ou le rétablissement de la sécurité des citoyens. Y sont évoqués, pêle-mêle, les perquisitions policières, les contrôles d'identité, les limitations à la libre circulation sur les voies publiques, les fouilles corporelles, la vidéosurveillance ainsi que la liberté de réunion et de manifestation. Le quatrième chapitre porte sur les pouvoirs de police administrative et le cinquième, enfin, évoque le régime des sanctions.

L'opposition dénonce une « loi qui bâillonne ». Plusieurs séries de mesures sont particulièrement contestées. Par exemple, la loi prévoit des sanctions administratives à l'encontre de conduites qui, dans leur majorité, étaient jusqu'alors pénalement sanctionnées. Outre la création de sanctions administratives nouvelles, affectant parfois des droits fondamentaux comme la liberté de manifestation, cette nouvelle qualification est également critiquée en ce qu'elle n'impose plus l'intervention d'un juge alors que la sanction pénale suppose une garantie juridictionnelle. L'opposition dénonce aussi, comme une forme de légalisation des *devoluciones en caliente*, l'une des dispositions finales du texte admettant la possibilité d'empêcher l'entrée imminente des étrangers sur les territoires de Ceuta et Melilla.

Un recours en inconstitutionnalité a été déposé devant le Tribunal constitutionnel qui l'examinera au fond dans les prochaines semaines. ♦ **D.C.**