

Bulletin d'information trimestriel

N° 9 – mars 2016

Sommaire

Elections en Espagne

- Vie politique et
institutionnelle
- Justice
constitutionnelle
- Droits
fondamentaux

La lettre ibérique et ibérico-américaine

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

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 :

H. Alcaraz, A. Azarete, D.
Connil, E. Guerrero, O.
Lecucq, D. Löhrer, J.-P.
Massias, E. Zabaleta

Mise en page :

Claude Fournier

Mot du directeur

Chers lecteurs, vous ne serez pas surpris qu'une large partie du présent numéro de la Lettre ibérique soit consacrée à la situation politique espagnole issue des élections législatives du 17 décembre dernier. L'édito rendra ainsi compte du difficile apprentissage d'une culture de coalition résultant, de manière inédite, d'une rupture avec le bipartisme traditionnel (*Partido popular / PSOE*) et de l'éclosion de deux nouvelles forces politiques, *Ciudadanos* et *Podemos*. Pour un meilleur éclairage du défi ainsi lancé à la classe politique, il sera aussi question d'insister sur le rôle du Roi dans une telle configuration et de s'interroger sur les raisons et les conséquences du renouvellement du paysage politique.

Mais, s'agissant du thème de la vie politique, l'actualité invite également à s'intéresser aux élections présidentielles au Portugal et à la crise sociétale et institutionnelle qui ne cesse de s'aggraver au Venezuela. Pour ce qui concerne la justice constitutionnelle, une page sera bien sûr consacrée à un acteur majeur de la transition démocratique et de la diffusion du droit constitutionnel espagnols, Francisco Rubio Llorente, récemment décédé, puis seront, tour à tour, présentées deux décisions qui ont été sous les feux des projecteurs : l'arrêt du TC espagnol sur le processus de déconnexion de la Catalogne et l'arrêt du TC portugais sur les retraites des ex-parlementaires. Quant à la rubrique droits fondamentaux enfin, nous aurons l'occasion de découvrir deux nouvelles affaires intéressantes, d'une part, le cas d'une mère invoquant par un recours d'*amparo* son droit à pouvoir récupérer les restes de son fœtus avorté, et, d'autre part, le « cadeau d'adieu » du président portugais Cavaco Silva ayant opposé son veto aux lois relatives au mariage homosexuel et à la réforme de l'avortement ayant eu pour effet d'en retarder l'application.

Bonne lecture ! ♦ O.L.

Edito

Elections en Espagne :

Le difficile apprentissage d'une culture de coalition

Le nouveau texte constitutionnel il y a quarante ans, peinant à se doter d'un gouvernement, une première. A défaut d'obtenir une majorité absolue à la chambre basse, les partis politiques apprennent – ou tentent d'apprendre – les règles d'une vie politique conditionnée par le compromis.

La dynamique d'effritement du bipartisme, rendant nécessaire la mise en œuvre de coalitions, avait déjà été observée lors d'élections régionales précédentes. En Andalousie,

trois votes successifs auront été nécessaires à l'investiture de Susana Diaz (PSOE), tandis qu'une alliance inédite (nationalistes et indépendantistes basques, *Podemos* et *Izquierda Unida*) mettait fin à l'hégémonie du parti conservateur UPN (Union du Peuple Navarrais) dans la Communauté forale de Navarre. Ces élections étaient les prémices de la crise qui se déroule aujourd'hui à l'échelon national, où aucun parti n'est en mesure de former un gouvernement. Si la lutte contre la corruption semble bénéficier d'un relatif consensus entre tous les partis, l'avenir constitutionnel et l'organisation territoriale, la gestion des conséquences de la crise économique, les indépendantismes ou la crise des réfugiés sont autant de sujets demeurant à ce jour sur la table des négociations.

Arrivé en tête des élections, le *Partido Popular* (PP), à nouveau éclaboussé par plusieurs cas de corruption, n'est pas parvenu à établir des accords avec les autres formations et fait face à un front « anti-PP ». Mariano Rajoy a ainsi renoncé à tenter de former un gouvernement à la fin du mois de janvier dernier. Pedro Sánchez (PSOE), refusant tout accord avec le PP, a quant à lui échoué à former un gouvernement de coalition avec le parti centriste libéral *Ciudadanos* lors du vote du 4 mars dernier au Parlement. *Podemos* s'est illustré par son intransigeance dans ses revendications, en demandant à Pedro Sánchez de former un « gouvernement progressiste de gauche » pour une « véritable social-démocratie », de concert avec Alberto Garzón (*Izquierda Unida*), excluant *de facto* *Ciudadanos*. Le parti d'Albert Rivera se présente ainsi comme une troisième voie, à cheval entre les deux partis traditionnels, et porteur d'un changement au sein d'une coalition incluant le PP et le PSOE. Par ailleurs, les tractations actuelles soulignent le caractère crucial que revêt la multiplicité des « petits partis » présents sur l'ensemble du territoire espagnol : *Izquierda Unida*, régionalistes et indépendantistes (catalans, basques, galiciens, canariens) rassemblent en effet près de 15 % des voix. Bien que le Tribunal constitutionnel ait affirmé avec force et à plusieurs reprises l'inconstitutionnalité d'un processus sécessionniste tel que celui qu'a tenté de mettre en œuvre la Catalogne, la voie sans issue dans laquelle se trouve l'Etat central fait craindre aux partisans de l'unité de l'Espagne une montée en puissance des mouvements souverainistes, en particulier dans la Communauté autonome basque où les élections de la fin de l'année pourraient donner une « légitimité des urnes » à de telles revendications.

Au cœur de cette crise, une institution directement héritée du franquisme mais défendue comme garante de la transition démocratique et des institutions espagnoles joue un rôle primordial. Felipe VI, roi d'Espagne, est ainsi le médiateur et le promoteur des négociations, à la fois libre de consulter les représentants des différents groupes parlementaires mais pouvant également proposer un candidat responsable de la formation d'un gouvernement. Son pouvoir de régulation de la vie politique est ainsi conséquent, Felipe VI ayant par exemple contribué à la réhabilitation de la figure de Pedro Sánchez au sein même du PSOE, alors qu'il était contesté par les barons socialistes, en particulier par Susanna Díaz en Andalousie. Clef du dépassement de la crise actuelle, la figure du roi est toutefois contestée, en particulier par *Podemos* qui souhaite, si l'équilibre des forces le lui permet, organiser un référendum relatif au maintien de la monarchie espagnole.

Face à une scène politique quadripartite, la classe politique espagnole doit faire l'apprentissage d'une culture du compromis. Cette nécessité est d'autant plus prégnante

A défaut d'obtenir une majorité absolue à la chambre basse, les partis politiques apprennent – ou tentent d'apprendre – les règles d'une vie politique conditionnée par le compromis.

Bien que le Tribunal constitutionnel ait affirmé avec force et à plusieurs reprises l'inconstitutionnalité d'un processus sécessionniste tel que celui qu'a tenté de mettre en œuvre la Catalogne, la voie sans issue dans laquelle se trouve l'Etat central fait craindre aux partisans de l'unité de l'Espagne une montée en puissance des mouvements souverainistes, en particulier dans la Communauté autonome basque où les élections de la fin de l'année pourraient donner une « légitimité des urnes » à de telles revendications.

L'apprentissage d'une culture du compromis est une nécessité d'autant plus prégnante que, selon un sondage publié par *El Mundo* en février dernier, les intentions de vote en cas de nouvelles élections semblent confirmer l'ancrage du multipartisme, avec une avancée du PSOE (23,1 %) et de *Ciudadanos* (15,3 %), au détriment du PP (27,8 %) et de *Podemos* (18,8 %).

De l'utilisation de *Borgen* par Albert Rivera à *Game of Thrones* par Pablo Iglesias, la fiction politique devient aujourd'hui une réalité en Espagne.

que, selon un sondage publié par *El Mundo* en février dernier, les intentions de vote en cas de nouvelles élections semblent confirmer l'ancrage du multipartisme, avec une avancée du PSOE (23,1 %) et de *Ciudadanos* (15,3 %), au détriment du PP (27,8 %) et de *Podemos* (18,8 %). La nécessité d'une grande coalition « à l'allemande » entre le PP et le PSOE avait déjà été mentionnée par Juan Rosell, président de la *Confederación Española de Organizaciones Empresariales* (CEOE, syndicat des entrepreneurs espagnols) le 1^{er} décembre 2014. Cette possibilité est aujourd'hui portée en particulier par *Ciudadanos*, Albert Rivera ayant proposé dans ce sens la mise en place d'un « Plan Borgen », inspiré de la série télévisée danoise du même nom. Face à l'impossibilité de négociation entre les deux partis traditionnels, ce plan vise à la mise en place d'un gouvernement dirigé par le leader d'un parti n'ayant pas la majorité, mais se présentant comme « modéré » dans l'échiquier politique. Pedro Sánchez a quant à lui affirmé vouloir éviter à tout prix de nouvelles élections, et poursuit un mouvement de balancier entre *Podemos* et *Ciudadanos*, tout en se gardant de froisser les forces nationalistes et indépendantistes. Si les différentes formations ne parviennent pas à un accord avant le 2 mai, Felipe VI n'aura plus aucune marge de manœuvre, et les Espagnols seront à nouveau appelés aux urnes.

De l'utilisation de *Borgen* par Albert Rivera à *Game of Thrones* par Pablo Iglesias, la fiction politique devient aujourd'hui une réalité en Espagne. ◇ JPM-EZ

Vie politique et institutionnelle

Quand le Roi est plus que jamais un « facilitateur »

Comme toutes les monarchies « parlementaires » européennes, le Royaume d'Espagne ne confère pas de pouvoirs de décision propres au Roi, tous entiers réunis dans les mains du Parlement et du pouvoir exécutif auxquels il n'appartient pas. Toutefois, le Roi est loin d'être un manchot constitutionnel et cette observation trouve tout spécialement à s'exprimer à l'issue des élections législatives de décembre dernier qui n'ont jamais autant fragmenté le spectre politique et aussi peu dégagé de majorité. Le Roi, à qui il appartient de désigner le président du Gouvernement au terme d'un processus d'investiture, devient en effet, dans ces circonstances, un acteur majeur qui, sans pouvoirs nominaux réels, donne cependant libre cours à une forme avancée de magistrature d'influence.

La source textuelle de cette magistrature d'influence se trouve dans la première disposition de la Constitution de 1978 consacrée au Roi : « Le Roi est le chef de l'Etat, symbole de son unité et de sa permanence. Il est l'arbitre et le modérateur du fonctionnement des institutions, il assume la plus haute représentation de l'Etat espagnol dans les relations internationales, tout particulièrement avec les nations de sa communauté historique, et il exerce les fonctions que lui attribuent expressément la Constitution et les lois » (article 56-1). En tant que chef de l'Etat, le Roi veille en particulier à représenter l'unité du Royaume et des citoyens espagnols, dans les relations internationales au tout premier plan. Mais, c'est surtout en tant qu'arbitre et modérateur du fonctionnement des institutions qu'il est appelé à exercer un rôle qui peut influencer sur le cours des événements politiques et donner aux actions royales une certaine autorité. La situation actuelle, répétons-le, s'y prête tant il vrai que l'Espagne se trouve confrontée à un cas de figure inédit dans l'histoire de la démocratie espagnole, ainsi que l'a si bien

Art. 56-1 de la Constitution : « Le Roi est le chef de l'Etat, symbole de son unité et de sa permanence. Il est l'arbitre et le modérateur du fonctionnement des institutions, il assume la plus haute représentation de l'Etat espagnol dans les relations internationales, tout particulièrement avec les nations de sa communauté historique, et il exerce les fonctions que lui attribuent expressément la Constitution et les lois ».

montré l'édito ci-dessus. Sans majorité ressortie des urnes, les partis et leur leader sont obligés d'entrer dans une phase de discussions, de négociations et de compromis destinés à permettre la formation d'une majorité de coalition. C'est un véritable challenge auquel les partis ont été mal habitués jusqu'ici et l'échec de l'investiture de Pedro Sánchez, le leader du PSOE, vendredi 4 mars, après deux sessions de débats parlementaires, en a révélé l'enjeu et l'extrême difficulté.

Dans ces circonstances, le Roi, à qui il revient de « proposer le candidat au poste de Président du Gouvernement » (article 62), n'a cessé d'œuvrer en faveur de la formation d'un pacte et d'une coalition susceptibles d'offrir à l'Espagne un président et un gouvernement soutenus par une majorité parlementaire. Depuis le mois de décembre, Felipe VI a, tour à tour, reçu les principaux protagonistes politiques, des anciens et des nouveaux partis, et s'est entouré de multiples avis, dans la volonté de favoriser les rapprochements et dans l'espoir, en définitive, d'aider à la formation d'un gouvernement donnant des gages de cohérence et d'efficacité. Le Roi n'a pas ménagé sa peine, et si, pour cette première tentative d'investiture, l'« option Pedro Sánchez » n'a pas été couronnée de succès, Felipe VI est reparti en campagne, pour ne pas dire en croisade, bien décidé à faciliter une issue heureuse avant d'être obligé d'organiser de nouvelles élections législatives (soit avant le début du mois de mai). Avant une nouvelle tentative d'investiture, les partis, d'un commun accord, ont appelé le Roi à ménager un large délai pour leur permettre un nouveau cycle de discussions / négociations, ce qui est aussi une manière de l'inviter à prendre part à ces manœuvres tactiques en y apportant notamment sa neutralité politique, son sens de l'intérêt commun et de l'initiative.

En somme, dans cette période politique inédite et particulièrement complexe de l'autre côté des Pyrénées, le Roi Felipe VI occupe le devant de la scène en devenant plus que jamais un facilitateur, ou un « modérateur » pour reprendre l'expression du texte constitutionnel, à qui il revient d'aider l'Espagne à s'habituer à une nouvelle situation politique, à savoir une situation qui commande la recherche d'un pacte gouvernemental entre plusieurs formations politiques de force plus ou moins équivalentes en lieu et place d'une confrontation et d'une succession majoritaires traditionnelles entre deux grands partis, PP et PSOE. ♦ O.L.

Renouveler la classe politique espagnole ? Nous le pouvons, citoyens !

Changer. Un mot d'ordre politique bien connu de la classe politique. Montrer que l'on a changé est en effet une technique courante pour redonner confiance (« J'ai changé », disait en 2007 Nicolas Sarkozy) ou pour se faire élire (« Le changement c'est maintenant », était bien le slogan de campagne de François Hollande pour 2012). Mais de telles paroles à visée électorale sont, disons-le, rarement suivies d'effet.

Sauf en Espagne, où la classe politique connaît, depuis le début des années 2010, un réel bouleversement avec l'apparition de nouveaux partis politiques, montés en puissance pendant les élections européennes de 2009 et 2014. Parvenus à leur point culminant aux élections municipales de mai 2015 (les mairies de Madrid et Barcelone tombent alors aux

« Avant une nouvelle tentative à l'investiture, les partis, d'un commun accord, ont appelé le Roi à ménager un large délai pour leur permettre un nouveau cycle de discussions / négociations, ce qui est aussi une manière de l'inviter à prendre part à ces manœuvres tactiques »

ains des mouvements locaux affiliés à « Podemos »)¹, « Ciudadanos » et « Podemos » se sont hissés jusqu'aux *Cortes* aux élections législatives de la fin de l'année dernière.

Fers de lance d'une contestation sociale européenne contre les partis du système politique établi, « Podemos » et « Ciudadanos » semblent incarner, avec le parti « Syriza » en Grèce, la réalisation concrète du fantasme occidental actuel du *gouverner autrement*. Et même si leur idéologie est différente, les deux présentent des caractéristiques communes : outre la jeunesse de leurs leaders, les deux courants sont de fervents défenseurs de la laïcité (idée plutôt nouvelle en Espagne), d'un système social de juste répartition des richesses et d'une lutte sans merci contre le copinage politico-financier et la corruption. Tout cela ne peut être accompli, selon eux, qu'au moyen d'une importante réforme de l'Etat, des institutions, et d'un renouvellement de la classe politique, aboutissement nécessaire de la démocratie espagnole, née à la fin des années soixante-dix.

Nés dans les ruines sociales de la crise économique de 2008, ayant entraîné une crise politique majeure dans nombre de pays européens, les deux « partis citoyens » ont à cœur de démontrer que le bipartisme n'est pas une fatalité et qu'il peut exister une alternative aux batailles de clocher entre le PSOE (Parti socialiste espagnol) et le PP (*Partido Popular*, conservateur). Preuve en est qu'en remobilisant les citoyens espagnols, et surtout la jeunesse, les deux nouveaux partis frondeurs sont parvenus à phagocyter un nombre important de voies du PP et du PSOE, pour se hisser à 20 % (« Podemos ») et 13 % (« Ciudadanos ») des suffrages, concurrençant clairement les deux partis traditionnels, crédités respectivement de 33 % et 28 %, verrouillant ainsi l'équilibre traditionnel des alliances politiques pour la majorité parlementaire. A l'heure actuelle, aucune coalition n'est d'ailleurs parvenue à voir le jour. Le Roi a laissé jusqu'au 2 mai à Pedro Sánchez du PSOE pour tenter d'en présenter une, après l'échec de Mariano Rajoy².

Si « Ciudadanos » rassure les entreprises et les marchés financiers en affichant un certain conservatisme, là où « Podemos » peut apparaître comme un parti révolutionnaire radicalement opposé au système, et notamment à la monarchie, il n'en demeure pas moins que les deux petits nouveaux semblent être le phénix du paysage politique espagnol, porteurs d'espoirs pour une société et une jeunesse fragilisées par le chômage de masse, les scandales politico-financiers et les revendications régionalistes.

Reste à démontrer, mais l'avenir le dira, que d'une part, ils peuvent survivre aux côtés des deux partis traditionnels sans se faire avaler, et que d'autre part, ils sont bien en capacité de gouverner l'Espagne autrement sans entrer « dans le système » une fois parvenus au pouvoir.

Sinon le phénix tant espéré risquerait bien de devenir une hydre à deux têtes. Ou plutôt quatre. ♦ **E.G.**

1. V. *Lettre ibérique* n° 7.

2. Cf. article O. Lecucq ci-dessus.

« Ciudadanos » (« citoyens ») est un parti politique d'inspiration libérale centrée alors que « Podemos » (« Nous pouvons », expression reprise du « Yes, we can ! » de Barack Obama par le mouvement des « Indignés » du 15 mai 2011) est un parti d'extrême gauche opposé au « système ».

Pedro Iglesias de « Podemos » est âgé de 37 ans et Albert Rivera de « Ciudadanos » n'a lui que 36 ans), tous deux sont issus du monde juridique et universitaire (Iglesias est professeur de sciences politiques et Rivera est diplômé en droit constitutionnel).

Election présidentielle au Portugal : une victoire sans surprise du conservateur Marcelo Rebelo de Sousa !

Appelés à se rendre aux urnes le 24 janvier dernier dans le cadre des élections présidentielles, les électeurs portugais ont, sans grande surprise, porté leur choix sur le très populaire candidat du centre droit Marcelo Rebelo de Sousa. Ce professeur de droit constitutionnel âgé de 67 ans a effectivement été élu dès le premier tour sur un score sans appel, puisqu'il a recueilli 52,11 % des suffrages exprimés contre seulement 22,74 % pour son principal rival, l'indépendant de gauche Antonio Sampaio da Nova. Divisé, le Parti socialiste, qui n'avait donné aucune consigne de vote, apparaît quant à lui comme le grand perdant de cette élection. L'ancienne ministre de la Santé socialiste Maria de Belem Roseira n'obtient que 4,26 % des voix, ce qui la relègue loin derrière la candidate du Bloc de gauche, Marisa Matias, qui recueille 10,14 % des voix.

Faisant suite au climat d'instabilité politique né des élections législatives du 4 octobre 2015, l'enjeu de ce scrutin résidait, notamment, dans le pouvoir du chef de l'Etat de dissoudre l'actuel gouvernement socialiste, soutenu par une fragile coalition des groupes parlementaires de gauche. Inédite en 40 ans de démocratie, cette alliance, on le rappelle, avait évincé du pouvoir la coalition de droite, reconduite après être arrivée en tête des élections mais sans majorité absolue. L'hypothèse de l'arrivée au pouvoir d'un Président de droite emportait par conséquent le risque de « redistribuer les cartes du pouvoir ».

Or, bien qu'officiellement soutenu par le PSD et la CDS, le Président nouvellement élu s'est clairement refusé à s'engager dans cette voie, au grand dam des leaders de la droite qui misaient sur ce dernier pour revenir au pouvoir. Conformément à l'esprit de l'article 120 de la Constitution portugaise qui érige le chef de l'Etat en garant de l'indépendance nationale, de l'unité de l'Etat et du fonctionnement régulier des institutions démocratiques, Marcelo Rebelo de Sousa a promis de n'être « le président d'aucun parti » et s'est engagé à être « un arbitre au-dessus de la mêlée ». A ce titre, il s'est montré très conciliant avec le gouvernement dirigé par Antonio Costa et n'a pas hésité à qualifier d'« absolument absurde » l'hypothèse d'une dissolution du Parlement dès son arrivée au palais présidentiel.

Connu pour son indépendance d'esprit, l'ancien Président du Parti social démocrate (PSD), s'il permet à la droite portugaise de conserver la présidence de la République, se distingue en cela du président sortant Aníbal Cavaco Silva, conservateur farouchement opposé à la nomination du leader socialiste Antonio Costa à la tête de l'actuel gouvernement de coalition. Rien de très surprenant, toutefois, de la part de cet électron libre de la droite portugaise qui a très rapidement pris ses distances avec les partis de droite associés à quatre années d'austérité budgétaire. En atteste la campagne qu'il a menée, très personnalisée, sans affiches ni tracts, à l'écart de son camp politique, et visant à capter aussi bien les voix de droite que de gauche. A ses yeux, « la stabilité est primordiale, il faut éviter d'avoir des gouvernements qui ne durent que six mois ou un an ».

De quoi apaiser les doutes émis lors de la précédente édition de la Lettre ibérique quant à la tenue d'élections législatives anticipées dans l'hypothèse de l'arrivée au

Article 121-1 de la Constitution portugaise : « Le président de la République est élu au suffrage universel, direct et secret par les citoyens portugais qui sont électeurs recensés sur le territoire national, ainsi que par les citoyens portugais résidant à l'étranger ».

Article 127 de la Constitution portugaise :

« 1. Le président de la République est investi de ses fonctions devant l'Assemblée de la République.

2. L'investiture a lieu le dernier jour du mandat du président sortant ou, en cas d'élection pour cause de vacance, le huitième jour suivant celui de la publication des résultats électoraux.

3. Lors de la cérémonie d'investiture, le président de la République élu prêtera le serment suivant : *Je jure sur mon honneur d'exercer fidèlement les fonctions dont je suis investi et de défendre, de respecter et de faire respecter la Constitution de la République portugaise* ».

Article 128-1 de la Constitution portugaise : « Le mandat du président de la République a une durée de cinq ans et prend fin lors de l'investiture du nouveau président élu ».

pouvoir d'un Président de droite. De quoi rassurer un pays dont le processus de sortie de la crise exigera à n'en pas douter un minimum de stabilité politique. ◇ **D.L.**

Le vertige de l'abîme

Le Venezuela traverse une très grave crise socioéconomique, synonyme d'atteintes toujours plus profondes aux libertés des citoyens. Caracas est aujourd'hui devenue la ville la plus dangereuse du monde où l'insécurité, à travers agressions, séquestrations, vols et assassinats, le dispute aux pénuries alimentaires, doublées de marché noir, d'incurie des services publics nationaux et de corruption. Selon la Banque centrale, en septembre 2015, l'inflation sur un an atteignait 141,5 %, une des plus élevées au monde, et le PIB a diminué de 4,5 % entre janvier et septembre. Une crise sociétale qui se double, par ailleurs, d'une crise institutionnelle au sein d'un Etat autoritaire qui a concentré tous les pouvoirs dans les mains d'un exécutif qui se refuse à gouverner, préférant provocations et vociférations, pour rechercher, face aux difficultés que traverse le pays et aux échecs qui s'accumulent, des responsables à l'étranger, rejetant également tout dialogue avec l'opposition. L'assemblée nationale a abdiqué tout contrôle de l'exécutif, sans parler d'une justice qui ne présente aucune garantie d'impartialité et de professionnalisme. Dans ces conditions, inutile de dire que les élections législatives qui devaient avoir lieu le 6 décembre 2015 intervenaient sous les plus mauvais auspices, alors même que les prisonniers politiques ne se comptent plus et que ceux qui sont parvenus à échapper à un tel traitement s'exilent à l'étranger. Le pays ne connaît ni liberté de vote ni liberté de la presse et si les élections ont bien eu lieu, c'est avec trois mois de retard et sous la pression de la grève de la faim entamée par plusieurs prisonniers politiques, sous le regard de la communauté internationale. Pourtant, suivant l'exemple des dérapages de son prédécesseur, Hugo Chávez, le président de la République, Nicolás Maduro, en appelle à la souveraineté du peuple et tente de dissimuler ses échecs en blâmant les « conspirations de l'extrême droite internationale », c'est-à-dire de l'« axe Madrid-Bogotá-Miami ». Il a même décrété l'état d'exception dans cinq municipalités frontalières avec la Colombie et fermé une partie de la frontière, provoquant une crise diplomatique avec ce pays et son président, Juan Manuel Santos.

Contre toute attente, malgré ce contexte, c'est bien un besoin de changement que les Vénézuéliens ont exprimé dans les urnes en désignant une majorité parlementaire d'opposition au président Maduro. La coalition *MUD* (*Mesa de la Unidad democrática* ; « Table de l'unité démocratique ») a remporté les élections législatives du 6 décembre dernier en obtenant les deux tiers des élus au Parlement. S'il faut, sans doute se réjouir de ce succès, il signifie néanmoins que le pays doit donc ajouter maintenant à ces difficultés celles qui résultent de l'affrontement brutal que se livrent exécutif et législatif et qui nourrissent désormais un peu plus l'inertie de l'Etat face à une situation économique extrêmement dégradée. La démission-destitution, seulement un mois après sa prise de fonction, de Luis Salas Rodríguez, ministre de l'« économie productive et vice-président du domaine économique », comme l'arrestation du maire de Caracas, Antonio Ledezma, le 19 février, car soupçonné d'organiser un coup d'Etat contre le président Maduro, constituent les derniers épisodes de cette dangereuse farce qui ne se soldera sans doute

Les élections législatives ont eu lieu au Venezuela le 6 décembre 2015.

L'opposition unie, dans la coalition *MUD*, a remporté les deux tiers des sièges au Parlement.

Le Venezuela dispose des plus grandes réserves de pétrole du monde.

Selon une étude récente, Caracas est désormais la ville la plus dangereuse du monde, devant San Pedro Sula (Honduras) et San Salvador (Salvador).

Le 15 janvier, le président Maduro a pris un décret dit d'« urgence économique » instituant une période de 6 mois d'état d'urgence.

Le 11 février, le Tribunal suprême de justice du Venezuela a validé le décret d'« urgence économique », ignorant le rejet de l'Assemblée nationale contrôlée par l'opposition.

L'état d'exception, avec suspension des garanties constitutionnelles, a été décrété dans 5 municipalités frontalières avec la Colombie au mois de décembre dernier.

Bogotá évoque une véritable crise humanitaire.

par avec l'organisation, annoncée par l'opposition le 2 mars, d'un référendum de destitution du président Maduro. ◇ **H.A.**

Justice constitutionnelle

Francisco Rubio Llorente était né le 25 février 1930 à Berlanga de San Fernando, en Extremadura.

Francisco Rubio Llorente a été Président du Conseil d'Etat espagnol de 2004 à 2012.

Il a été Vice-président du Tribunal constitutionnel espagnol de mars 1989 à juillet 1992.

Francisco Rubio Llorente a été magistrat au Tribunal constitutionnel espagnol de 1980 à 1992.

Les principaux articles de Francisco Rubio Llorente ont été rassemblés dans un ouvrage unique, *La forma del poder*, dont la troisième édition est parue en 2012.

Francisco Rubio Llorente a été secrétaire général du Congrès des députés de 1977 à 1979 et professeur émérite à l'université Complutense de Madrid.

En 2005, le président Zapatero l'a désigné pour présider la commission chargée de préparer une révision de la Constitution.

Il était, entre autres, décoré de l'ordre d'Isabelle la Catholique (1992), Grand croix de l'ordre du mérite civil (2000) et *Doctor honoris causa* de très nombreuses universités.

Adiós Don Francisco

Le juriste, constitutionnaliste espagnol, Francisco Rubio Llorente, est décédé à Madrid d'un infarctus, à l'âge de 85 ans, dans la nuit du 22 au 23 janvier. Dans le monde du droit, Francisco Rubio Llorente représentait une référence que l'on disait volontiers progressiste. Il a exercé sa vocation la plus profonde, celle d'enseignant-chercheur et d'universitaire, pendant plus d'un demi-siècle, produisant une œuvre qui jouit, en Espagne et à l'étranger, d'une reconnaissance méritée, forgeant en outre à travers son magistère une véritable école de constitutionnalistes espagnols. A ses disciples, comme à tous ceux qui ont eu la chance de le connaître et d'échanger avec lui, il laisse un modèle de conduite fait de rigueur intellectuelle, de rectitude morale, d'indépendance, d'exigence, de connaissances multiples mais aussi d'une grande sympathie, teintée d'affabilité. Son engagement public s'est toujours porté vers l'Etat de droit constitutionnel démocratique, unique maître à qui il entendait dédier son travail et sa réflexion, et qu'il a servi non seulement à travers l'enseignement mais aussi par le biais de diverses missions et charges publiques. Ainsi, il a été assistant aux *Cortes* et secrétaire général du Congrès des députés durant la Transition démocratique. A l'occasion du processus constituant, il participa à la Commission qui rédigea l'avant-projet de Constitution et est considéré, à ce titre, comme l'un des inspirateurs de l'architecture constitutionnelle espagnole. Par la suite, directeur du Centre d'études constitutionnelles de Madrid, il a été nommé magistrat, et vice-président, du Tribunal constitutionnel espagnol. Pendant douze ans, il s'est consacré à la jeune juridiction constitutionnelle espagnole, contribuant de manière décisive à son installation et à son développement, notamment en produisant quelques unes des opinions séparées les plus remarquables de l'histoire de cette cour. Finalement, également professeur de droit constitutionnel à l'université Complutense de Madrid, de 2004 à 2012, c'est en tant que président du Conseil d'Etat espagnol qu'il a terminé sa carrière de magistrat. Il n'a pas pour autant négligé la presse, apportant son éclairage aux débats publics et tâchant toujours de se garder de prises de position partisans. Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et docteur de l'université de la Sorbonne, disciple de Manuel García-Pelayo et ami d'Eduardo García de Enterría, il concevait, selon les mots d'un autre de ses amis, Manuel Aragón Reyes, le droit constitutionnel « comme un savoir juridique, sans renoncer à la compréhension politique de ses catégories et, surtout, de sa mise en œuvre pratique. Cette compréhension de la Constitution et de son droit, c'est ce que Francisco Rubio a légué à tous les juristes espagnols ». Si ses collègues, amis, et disciples espagnols pleurent sa disparition, il en va de même de ceux qui, en France, avaient eu la chance de le côtoyer, notamment à travers le réseau de constitutionnalistes étrangers formé autour de Louis Favoreu. ◇ **H.A.**

Le processus d'indépendance de la Catalogne

Le Tribunal constitutionnel espagnol plus rapide que son ombre

Le 2 décembre 2015, le Tribunal constitutionnel espagnol a annulé la déclaration d'indépendance approuvée par le Parlement de Catalogne le 9 novembre de la même année qui lançait formellement le processus indépendantiste catalan. En effet, s'appuyant sur les résultats des élections du 27 septembre, les partisans de l'indépendance catalane ont estimé qu'une "demande sociale majoritaire" les amenait à rompre avec le reste de l'Espagne, à désobéir à ses lois, alors même que les partis se déclarant favorables à cette sécession n'avaient pas obtenu la majorité absolue des sièges au Parlement de Catalogne.

Après avoir très rapidement suspendu cette résolution dans les jours qui suivirent son vote, le Tribunal constitutionnel, par l'un de ses arrêts les plus rapidement rendus dans son histoire, a déclaré inconstitutionnel et nul le texte approuvé par "Junts pel Si" et la "CUP". Une telle vélocité témoigne de la volonté de la cour constitutionnelle de rétablir au plus vite la "légalité espagnole" en Catalogne. Les juges ont d'ailleurs admis avoir accordé leur priorité à ce texte, alors même que d'autres décisions importantes sont en attente, notamment parce que cette affaire remettait profondément en cause l'une des fondations de la démocratie espagnole : la soumission à sa Constitution.

Contrairement à ce que le Parlement catalan avait présenté comme un "simple désir" ou "une aspiration sans effets juridiques", les juges voient dans cette résolution un acte fondateur en vue de la création d'un Etat indépendant. Pour interrompre les prémices de l'indépendance catalane, le Tribunal, à l'unanimité, a estimé que le texte voté était contraire à cinq préceptes de la Constitution espagnole ainsi qu'à deux principes du Statut de Catalogne. Les juges soulignent que la résolution "viole les normes constitutionnelles qui attribuent au peuple espagnol la souveraineté nationale". Ainsi, le parlement catalan "ne peut s'ériger en source de légitimité juridique et politique, jusqu'à s'arroger le pouvoir de transgresser l'ordre constitutionnel" et de rompre avec l'unité du peuple espagnol. Longue de 33 pages, la décision de la cour constitutionnelle espagnole sous-entend enfin que, si le Parlement régional applique cette résolution indépendantiste annulée, le Tribunal pourrait sanctionner directement et personnellement les responsables d'une telle violation.

Cette décision eut peu d'effet dans les rangs des partisans à l'indépendance. "L'arrêt n'altèrera rien", avait affirmé Francesc Homs, leader du parti séparatiste CDC. Neus Munté, porte-parole du gouvernement régional présidé à l'époque par Artur Mas, avait assuré très rapidement que cette décision n'empêcherait pas les effets politiques de la résolution en question. Ainsi, ajoutait-elle, "le contenu de cette déclaration, approuvée à la majorité absolue par le Parlement de Catalogne le 9 novembre, est inaltérable". Ces réactions ne sont guère étonnantes, d'autant plus lorsqu'on les resitue dans le contexte de tension entre les représentants catalans et le Tribunal constitutionnel, depuis la décision d'invalidation du statut de large autonomie accordée à la Catalogne en 2006. La résolution de novembre 2015 prévenait, par ailleurs, que le parlement régional ne reconnaîtrait pas les décisions des institutions espagnoles.

Le 9 novembre 2015, 72 députés indépendantistes sur 135 ont voté pour l'adoption d'une résolution visant à se séparer de l'Espagne.

La Cour constitutionnelle espagnole avait suspendu cette résolution le 11 novembre.

Carles Puigdemont, ancien maire indépendantiste de Gerone, est le nouveau Président de l'exécutif de Catalogne depuis le 10 janvier 2016.

Carles Puigdemont, ancien maire indépendantiste de Gerone, est le nouveau Président de l'exécutif de Catalogne depuis le 10 janvier 2016.

Cependant, l'annulation de cette résolution par le Tribunal constitutionnel n'a pas résolu, on s'en doute, la question catalane pour autant. Le prochain gouvernement, lorsqu'il sera investi, devra s'emparer du problème et il faudra sans aucun doute en parler pour trouver une solution, tel que l'avait concédé l'ancien chef de l'exécutif espagnol, M. Rajoy. Le nouveau leader du gouvernement catalan, Carles Puigdemont, est d'ailleurs beaucoup plus ouvert au dialogue et au formalisme que son prédécesseur. En février 2016, il a en effet affirmé que l'indépendance ne serait pas proclamée sans le vote populaire et une approbation à plus de 50 % des voix. Ses déclarations furent donc rassurantes, d'une part en confirmant que l'indépendance ne se ferait pas en dehors des urnes et de la démocratie, d'autre part en promettant que le gouvernement catalan ne désobéirait à aucune loi, tout en se concentrant sur le respect du Statut de la Catalogne et de ses lois. ♦ **A.A.**

Une décision particulièrement discutée du Tribunal constitutionnel portugais

Art. 80.º Subvenções mensais vitalícias :

« 1 - O valor das subvenções mensais vitalícias atribuídas a ex-titulares de cargos políticos e das respetivas subvenções de sobrevivência, em pagamento e a atribuir, fica dependente de condição de recursos, nos termos do regime de acesso a prestações sociais não contributivas previsto no Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, alterado pela Lei n.º 15/2011, de 3 de maio, e pelos Decretos-Leis n.os 113/2011, de 29 de novembro, e 133/2012, de 27 de junho, com as especificidades previstas no presente artigo.

2 - Em função do valor do rendimento mensal médio do beneficiário e do seu agregado familiar no ano a que respeita a subvenção, esta prestação, com efeitos a partir do dia 1 de janeiro do ano seguinte :

a) É suspensa se o beneficiário tiver um rendimento mensal médio, excluindo a subvenção, superior a (euro) 2000;

b) Fica limitada à diferença entre o valor de referência de (euro) 2000 e o rendimento mensal médio, excluindo a subvenção, nas restantes situações [...] ».

Par une décision du 13 janvier 2016, amplement débattue aussi bien au sein de la juridiction constitutionnelle – comme le montre la rédaction d'opinions séparées par 6 des 12 juges – qu'à l'extérieur puisque la presse s'en est largement faite écho, le Tribunal constitutionnel portugais s'est prononcé sur la question des pensions mensuelles accordées aux anciens responsables politiques.

Ce mécanisme de prestations, introduit en 1985 (loi n° 4/85, du 9 avril 1985), répondait à un triple objectif : reconnaître l'engagement public des intéressés, compenser leur éventuel manque à gagner professionnel ou, du moins, la suspension de leur carrière professionnelle et leur garantir, pour l'avenir, à l'issue de leur vie politique, une rémunération. Des conditions minimales étaient, à l'origine, exigées pour l'octroi de ces pensions mensuelles. Elles ont d'ailleurs fait l'objet, au fil des ans, de plusieurs modifications. Si, initialement, le versement de la pension était subordonné à un engagement public pendant au moins huit ans, cette durée a, par la suite, été allongée à douze ans et une condition d'âge a également été ajoutée – l'intéressé devant être âgé d'au moins cinquante-cinq ans. En l'espèce, le Tribunal devait se prononcer sur la constitutionnalité de l'article 80 de la loi n° 82-B/2014 du 31 décembre 2014 – loi de finances pour l'année 2015 – qui complétait le dispositif en ajoutant une condition de ressources à l'octroi de ces pensions.

Alors que les requérants invoquaient la violation du principe d'égalité, le non-respect de la confiance des intéressés et le caractère disproportionné de la mesure, c'est sur le terrain de la confiance légitime, tirée de l'article 2 de la Constitution portugaise, que se place le Tribunal pour censurer les dispositions contestées. Le Tribunal rappelle dans sa décision les caractéristiques très spécifiques de ces pensions ainsi que les raisons pour lesquelles elles avaient été imaginées et souligne, au passage, que d'autres mécanismes auraient pu être privilégiés. Puis, se fondant sur sa « jurisprudence constante et réitérée » en matière de protection de la confiance légitime, le Tribunal reprend le raisonnement classique qui est le sien pour censurer le dispositif envisagé au motif que l'article litigieux modifie la nature même des prestations en cause. Selon le Tribunal, la loi transforme de

manière imprévisible pour les intéressées ces pensions, conçues comme des prestations *ad hoc*, en prestations sociales.

Au-delà de la décision du Tribunal elle-même, dont les fondements sont discutés *via* les différentes opinions séparées rédigées par les membres de la Haute juridiction, le contexte dans lequel elle s'inscrit – un contexte économique, de crise, et politique, en pleine campagne présidentielle – explique les débats qu'elle a pu susciter. ♦ **D.C.**

Droits fondamentaux

Récupération par une mère des restes de son fœtus avorté pour raisons médicales :

problèmes de droit à l'intimité et de concordance avec la CEDH

Par un arrêt du 12 février 2016, le Tribunal constitutionnel espagnol avait à résoudre une question tout à fait inédite pour lui : celle de savoir si, en l'espèce, l'on pouvait refuser à une mère de récupérer les restes de son fils après un avortement pratiqué en raison des graves malformations du fœtus et en vue de procéder à leur incinération dans le cadre d'une cérémonie religieuse. Les juges judiciaires, compétents pour se prononcer, en premier ressort et en appel, ont, tour à tour, en effet, opposé un refus à cette demande en s'appuyant sur la loi relative à l'état civil qui dispose que les personnes obligées de déclarer une naissance sont également tenues de procéder à cette déclaration s'agissant des enfants avortés au-delà de 180 jours (« approximativement ») et en jugeant qu'en l'occurrence, l'avortement ayant été pratiqué après seulement 22 semaines de gestation, les parents n'avaient en quelque sorte pas de droits sur les restes du fœtus leur permettant de les récupérer pour incinération. Le Tribunal n'a pas été convaincu par ce raisonnement, le considérant beaucoup trop extensif : le juge judiciaire déduisant de l'obligation de déclarer un fœtus (*criaturas*) avorté après 180 jours de gestation l'interdiction de le déclarer en deçà de ce délai ce qui implique, dans cette seconde hypothèse, l'interdiction pour les parents d'assister à l'incinération de leur enfant dans le cadre d'une cérémonie intime ou familiale. Or, tout en admettant la difficulté devant laquelle se trouvaient les juridictions judiciaires face à une réglementation aussi peu claire, le Tribunal juge que le refus opposé à la mère demanderesse, issu d'une interprétation textuelle aussi extensive, viole son droit à l'intimité personnelle et familiale. Il précise de plus que l'incinération ainsi réclamée ne porte par ailleurs aucunement atteinte à un autre bien protégé par la Constitution et que rien, en définitive, ne saurait véritablement empêcher de donner satisfaction à un parent dans un pareil cas de figure.

Intéressante en soi, cette solution l'est aussi au regard de l'utilisation faite par le Tribunal de la référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. En effet, comme il a été indiqué, le Tribunal se trouvait confronté à une problématique inédite. Comme à son habitude, il n'a pas hésité à faire appel à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, conformément à l'article 10.2 de la Constitution qui fait des normes internationales et plus spécialement de la Convention européenne des droits de l'homme une source explicite d'inspiration (conforme) à l'instant pour le juge constitutionnel d'interpréter les normes constitutionnelles. Ainsi, le Tribunal ne manque pas d'indiquer que plusieurs arrêts de la Cour européenne ont jugé que le droit de disposer de restes

« Le droit de disposer de restes humains pour leur enterrement se rattache au champ du droit à l'intimité personnelle et familiale reconnu à l'article 18.1 de la Constitution ».

humains pour leur enterrement fait partie du droit au respect de la vie privée et familiale consacré à l'article 8 de la CEDH. C'est pourquoi il estime que la prétention de la demanderesse se rattache au champ du droit à l'intimité personnelle et familiale reconnu à l'article 18.1 de la Constitution, ce qui le conduit ensuite, pour les raisons rappelées plus haut, à considérer que le refus qui lui a été opposé en l'espèce était contraire à ce droit.

Or, par une opinion dissidente, le président du Tribunal, M. Pérez de los Cobos (rejoint par le juge Mme Roca), estime pour sa part que le Tribunal est allé trop loin dans l'utilisation de la norme conventionnelle dans la mesure où le droit à l'intimité de l'article 18.1 de la Constitution ne peut « s'intégrer » dans le droit au respect de la vie privée et familiale de l'article 8 de la CEDH en opérant « une translation automatique et indiscriminée de la doctrine conçue » par la Cour de Strasbourg. Autrement dit, si l'interprétation des droits fondamentaux doit, au titre de l'article 10.2 de la Constitution, se conformer aux traités internationaux (et aux jurisprudences afférentes), cette exigence n'impose pas pour autant de transposer exactement dans l'ordre juridique interne les différents types de droits reconnus par les divers textes internationaux. En décider autrement reviendrait, comme il semblerait que ce soit le cas en l'espèce, à élargir considérablement le champ des droits protégés dans la sphère constitutionnelle, ce à quoi n'était pas disposé le Tribunal constitutionnel jusqu'à présent. Attention donc, selon le président de la Haute juridiction, à ne pas intégrer de nouveaux droits (ou des interprétations issues de droits conventionnels non équivalents) dans le corpus constitutionnel sous prétexte de devoir se conformer aux traités ! ♦ **O.L.**

Attention à ne pas intégrer de nouveaux droits (ou des interprétations issues de droits conventionnels non équivalents) dans le corpus constitutionnel sous prétexte de devoir se conformer aux traités !

Le cadeau d'adieu du président Cavaco Silva

Aníbal Cavaco Silva, président de la République sortant au Portugal, quitte son poste le 9 mars après dix années à la tête de l'Etat. Toutefois, avant de se retirer, il a entendu exercer une dernière fois son droit de veto, à l'égard de deux lois adoptées tout récemment par la nouvelle majorité, c'est-à-dire par le rassemblement des gauches issu des dernières élections législatives du 4 octobre 2015. En effet, bien que la coalition de centre droit, au pouvoir depuis 2011, soit arrivée en tête aux élections, elle ne disposait plus de la majorité absolue au Parlement portugais et le gouvernement de Pedro Passos Coelho a finalement été renversé par l'union des partis de gauche le 7 novembre 2015. La nouvelle coalition de gauche a alors voté la loi consacrant le droit à l'adoption pour les couples homosexuels, cinq ans après l'ouverture du mariage aux couples de personnes de même sexe, et de la loi relative à la réforme de l'avortement. La première, qui permet l'adoption par les couples gays, avait été repoussée à diverses reprises par la majorité conservatrice précédente, avant que l'union du parti socialiste, du parti communiste et du bloc de gauche en vue de chasser du pouvoir le gouvernement de Passos Coelho, ne permette son adoption. Pour ce qui est de la réforme de l'avortement, à l'été 2015, durant le mois de juillet, à l'occasion des derniers jours de la précédente législature, la majorité conservatrice de l'époque avait durci les conditions de recours à l'avortement, telles qu'elles étaient prévues jusque-là par la loi de 2007. A l'automne 2015, en adoptant la réforme en cause, les partis de gauche sont ainsi revenus sur une modification qui introduisait, en cas d'avortement, l'obligation d'une consultation préalable auprès d'un psychologue, l'information sur le recours à des méthodes alternatives à l'IVG, et enfin le

Près de deux mois après les élections législatives du 4 octobre 2015, le socialiste Antonio Costa est devenu premier ministre du Portugal le 26 novembre

Le 7 novembre 2015, la conclusion d'une alliance entre les socialistes et les partis de la gauche radicale a entraîné le renversement du gouvernement de Pedro Passos Coelho au pouvoir depuis 2011

La coalition formée par le PSD (Parti social-démocrate) et le CDS (Parti du Centre démocratique social), au gouvernement au Portugal jusqu'en octobre 2015, avait durci les conditions de recours à l'avortement

Après veto du président le 23 janvier 2016, les deux lois ont été ré-adoptées par le Parlement portugais le 18 février et promulguées le jour même par le président Cavaco Silva

paiement d'une taxe de 7,75 euros. Le veto du président Cavaco Silva a eu pour conséquence un retard dans l'application de ces deux lois, puisque les textes ont dû retourner devant le Parlement : opposé le 23 janvier, les deux textes ont fait l'objet d'une seconde adoption par le Parlement portugais le 18 février, et le président a donc dû les promulguer ce même jour. Ce type de manœuvres a constitué une sorte de routine durant la dernière année de mandat du président de la République sortant. ♦ **H.A.**

//IXème Journée de l'UMR 7318 - 14/10/2016

- Sécession et processus sécessionniste -



APPEL A CONTRIBUTIONS

Contexte :

Comme chaque année, une journée d'études de l'UMR 7318 est organisée autour d'un thème de nature à permettre aux membres des centres de recherche concernés et à des spécialistes extérieurs partenaires de s'exprimer dans une perspective comparatiste. L'idée étant de privilégier, d'une part, l'échange des points de vue et les regards croisés, et, d'autre part, la participation inter-générationnelle favorisant l'expression des jeunes chercheurs. Selon le principe du *turnover*, la IX^{ème} journée aura cette fois-ci lieu à Pau le 14 octobre 2016 et sera consacrée au thème « Sécession et autonomisation des entités territoriales ».

Le comité d'organisation est composé de MM. Olivier Lecucq et Hubert Alcaraz (respectivement professeur de droit public directeur de l'IE2IA et maître de conférences-HDR de droit public), aidés de toute l'équipe de l'IE2IA.

Candidature :

Envoi d'un projet de contribution (présenté sur une à deux pages) répondant au contenu et au programme de la journée. Le projet doit être adressé à Mme Claude Fournier, secrétaire de l'IE2IA, par courrier électronique : claudefournier@univ-pau.fr

Date limite de réponse : Le 2 mai 2016

Consulter le descriptif en cliquant [ici](#)