



## Bulletin d'information trimestriel

N° 10 – juin 2016

## Sommaire

### *Mauvaise passe ?*

- 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, Damien  
Connil, Argitxu Etchandy,  
Aurélie Garbay-Douziech,  
Elie Guerrero, Olivier  
Lecucq, Dimitri Löhner,  
Antton Maya

### Mise en page :

Claude Fournier

## *Mot du directeur*

Chers lecteurs, vous trouverez dans ce nouveau numéro un large pan consacré à la situation en Amérique latine. Il était difficile qu'il en soit autrement tant il vrai que ce continent fait l'objet d'importants bouleversements d'ordre politique, avec en particulier le coup d'arrêt, sinon la complète remise en cause de la « vague rose » qui, dans l'esprit de la révolution bolivarienne, avait emporté au cours des décennies précédentes la plupart des pays latino-américains. Crises institutionnelles, politiques, sociales et économiques à répétition, les temps sont difficiles !

Nous proposerons aussi de nous intéresser à la situation politique espagnole, toujours aussi inédite, les partis et les meneurs en présence ayant été incapables de trouver le chemin d'une coalition pour gouverner, ce qui a conduit le Roi à provoquer de nouvelles élections, et à trois affaires remarquables, dénouées -de manière plus ou moins aisée- par le juge constitutionnel espagnol (la répartition des compétences en matière de fracture hydraulique, le terrorisme basque au prisme du crime contre l'humanité et la question de la vidéosurveillance sur le lieu de travail).

Bonne lecture ! ◇ O.L.

## Edito

### Mauvaise passe ou mauvaise(s) vague(s) ?

Au plan politique, l'Amérique du sud vit actuellement un véritable bouleversement. La « vague rose » qui avait emporté l'ensemble de ce grand continent subit en effet dans la plupart des pays qui le compose un sévère coup d'arrêt, pour ne pas dire une profonde remise en cause. La situation n'est évidemment pas la même selon que l'on se tourne vers le Brésil, le Venezuela, la Bolivie, l'Argentine, le Pérou ou le Chili. Chacun de ces pays présente ses particularités économiques et sociales, et ses particularités politiques, le pouvoir n'étant ni toujours de la même coloration ni toujours animé des mêmes intentions. Mais chacun de ces pays connaît indiscutablement une fin de règne, où les titulaires au pouvoir, imprégnés de chavisme ou de socialisme bolivarien, sont tour à tour emportés par un souffle de révolte, de révolte populaire ou de révolte fomentée par une classe politique aux abois. Les cas du Brésil, du Venezuela, de la Bolivie et du Pérou, ô combien topiques, méritent qu'on s'y intéresse particulièrement.

### *Procédure de destitution contre Dilma Rousseff*

Les mots pour décrire l'état des institutions politiques brésiliennes ne sont jamais assez forts. Il est question de « chaos », d'« abîme », de « désastre », dont le Brésil, qui

vient de rentrer en récession, aura bien du mal à se relever. Il est aussi question de « trahison politique » et de « coup d'Etat constitutionnel » ayant conduit à enclencher à l'encontre de la présidente Dilma Rousseff la procédure de destitution prévue à l'article 85 de la Constitution brésilienne.

Ce qui est reproché à la présidente, c'est, d'une part, d'avoir permis au Gouvernement de signer des décrets engageant les finances de l'Etat sans que cette modification budgétaire ait été autorisée préalablement par le Congrès, et, d'autre part, d'avoir cherché à maquiller fiscalement le financement d'un programme agricole en ayant recours à une forme de prêt occulte auprès de la banque du Brésil (*pedaladas fiscales*, selon les termes consacrés, consistant à recourir à des prêts bancaires pour résorber le déficit budgétaire). Or, au titre de l'article 85 de la Constitution brésilienne, ces faits pourraient être constitutifs d'un crime de responsabilité du président justifiant une procédure de destitution puisqu'en relèvent notamment les actes du président « portant atteinte à la loi budgétaire » ; le Tribunal suprême fédéral saisi en urgence par les défenseurs de Dilma Rousseff n'a pas remis en cause la base juridique de l'*impeachment* ni les voies processuelles mises à l'œuvre.

On assisterait donc à une nouvelle procédure de destitution mise en œuvre contre un chef de l'Etat, pris plus ou moins la main dans le sac, comme en fut l'objet en 1992 le président Fernando Collor de Mello pour des faits de corruption. Il n'en est pourtant rien et le parallèle entre les deux cas de figure peut difficilement être fait. Non pas que Dilma Rousseff soit au-dessus de tout soupçon et que sa responsabilité ne soit pas conséquente dans les désordres qui agitent le monde politique brésilien, en particulier au regard de l'énorme affaire de corruption Petrobras (voir *Lettre ibérique* n° 6). Mais, jusqu'à preuve du contraire, elle n'est formellement mise en cause dans aucune procédure judiciaire, et tout porte à croire que l'opposition a profité d'une conjoncture politique favorable pour convertir une accusation de caractère politique en accusation pour crime de responsabilité présidentiel et déclencher une procédure de destitution pour écarter Dilma Rousseff par opportunité politique. Pour ce faire, encore fallait-il que l'opposition trouve appui sur des membres de la majorité. Elle a été satisfaite au-delà de ses espérances puisque c'est Michel Temer, le propre vice-président de Dilma Rousseff, qui a rejoint le camp des accusateurs et qui est devenu, selon la formule de la présidente, « le chef de la conspiration ». Il faut dire que si Rousseff tombait, une voie royale s'ouvrirait à Temer pour prendre les rênes du pays. Et l'intérim assuré actuellement par cet homme de 73 ans, qui accumule les charges politiques depuis les années 80, risque de durer car, au vu des arrangements politiques négociés par les principaux acteurs de coup constitutionnel, l'issue favorable de la procédure ne fait pas de doute. Dès lors peu importe de savoir si la présidente s'est effectivement rendue coupable des « crimes » qu'on lui reproche – on ne le saura sans doute jamais – puisque l'enjeu a surtout été de trouver quelques bons prétextes d'ordre pénal pour activer une procédure de destitution qui avait des chances d'être soutenue par une majorité construite par opportunisme politique.

Au total, si Dilma Rousseff n'est sans doute pas, répétons-le, à l'abri de tout reproche, comment ne pas observer l'état de déliquescence d'une grande partie de la classe politique brésilienne, prête à tous les coups bas pour gagner le pouvoir mais aussi pour se mettre à l'abri, dans la mesure du possible, des affaires de corruption qui, de près ou de

Article 85 de la Constitution brésilienne : crime de responsabilité du président justifiant une procédure de destitution notamment les actes du président « portant atteinte à la loi budgétaire ».

« Peu importe de savoir si la présidente s'est effectivement rendue coupable des « crimes » qu'on lui reproche puisque l'enjeu a surtout été de trouver quelques bons prétextes d'ordre pénal pour activer une procédure de destitution qui avait des chances d'être soutenue par une majorité construite par opportunisme politique ».

loin, visent un nombre considérable de parlementaires (près de la moitié !) et de membres du Gouvernement. Face à ce spectacle désolant, comment aussi ne pas comprendre le sentiment de dégoût ressenti par une grande frange de la population et s'inquiéter de la bonne marche démocratique et de la vitalité économique d'un pays qu'on citait il y a peu encore en exemple. ◇ O.L.

### Venezuela, une crise économique et sociale sans précédent en proie à une impasse politique

Au bord de l'implosion, le Venezuela connaît actuellement la pire période de son histoire. Son économie, essentiellement basée sur les ventes de pétrole qui représentent 96 % des exportations du pays, subit en effet de plein fouet la chute actuelle des cours du baril et les dirigeants de gauche au pouvoir depuis 17 ans n'ont pas su gérer efficacement la rente pétrolière lorsque les prix du brut étaient au plus haut. Elle a certes été utilisée pour financer les politiques sociales, mais certainement pas, ou très peu, en vue de diversifier l'économie du pays. A cela s'ajoute une fuite des investisseurs étrangers liée à la politique de nationalisation des grandes entreprises et des problèmes de corruption généralisée. Il s'ensuit qu'à ce jour, l'inflation, la plus élevée au monde, avoisine les 700 %, la population doit faire face à une pénurie alimentaire sans précédent et les réserves de devises baissent en permanence. Et ce sans compter la très forte insécurité à laquelle se trouve confronté le pays.

Face à cette crise économique et sociale sans précédent, il semblerait que, hormis une éventuelle remontée des cours du pétrole, la seule solution qui s'offre au pays d'Amérique du sud pour se relever soit de nature politique. En ce sens que le Président Nicolas Maduro et son gouvernement, dès lors qu'ils contrôlent pour ainsi dire l'ensemble de l'économie vénézuélienne, seraient responsables de ce taux d'inflation record et de ses répercussions sur le plan social. C'est dans cette perspective que l'opposition, qui contrôle le Parlement, a enclenché début mai un processus de référendum révocatoire en vue d'évincer l'héritier de Chavez.

La première étape de cette procédure, qui consiste dans la réunion de 1 % des signatures du corps électoral en faveur de la tenue du référendum, n'a toutefois été remplie que très récemment. Bien que l'opposition ait déposé le 2 mai dernier 1,85 millions de signatures auprès du Conseil national électoral (CNE), ce dernier, largement dominé par des représentants chavistes, n'a validé cette première étape qu'après un mois de tergiversations. Et ce n'est là que le début d'un long processus dont l'aboutissement demeure plus qu'incertain. Le CNE a certes validé 1,3 millions de signatures en faveur de la consultation, mais encore faut-il que les personnes concernées se déplacent entre le 20 et le 24 juin dans les centres régionaux de ce même Conseil en vue d'une vérification de leur identité par empreintes digitales et que soit ensuite réuni dans les trois jours 20 % de l'électorat, soit 3 959 560 personnes. Dans l'hypothèse, au demeurant plus que probable, que la mobilisation soit au rendez-vous, il reviendra au CNE de fixer la date du référendum révocatoire.

Le Venezuela est réputé pour être l'un des pays le plus violent au monde. En 2015, le taux de criminalité était de 58,1 pour 100 000 habitants et les scènes de lynchages et de pillages se multiplient à mesure que la crise économique et sociale s'intensifie. Pour les 4 premiers mois de l'année 2016, 166 cas de pillages ont ainsi été recensés par l'Observatoire vénézuélien de conflictualité sociale.

Le référendum révocatoire est un dispositif constitutionnel, mis en place par Hugo Chávez en 2004, permettant aux citoyens de décider de la révocation d'un président une fois la moitié de son mandat effectué.

Or, le temps presse pour l'opposition. Car, outre que le « oui » devra dépasser le nombre de voix obtenues par Nicolas Maduro lors de son élection à la présidentielle de 2013, soit 7,5 millions de voix, pour que ce dernier quitte le pouvoir, cette révocation n'aboutira à une nouvelle élection présidentielle qu'à la condition que le référendum soit organisé avant le 10 janvier 2017. Dans le cas contraire, l'actuel chef de l'Etat sera certes destitué mais remplacé par son vice-président, Aristobulo Isturiz, synonyme de maintien au pouvoir du parti chaviste.

Et il semblerait bien que ce soit le dénouement recherché par Nicolas Maduro de concert avec le CNE. Tandis que l'actuel Président n'a cessé de marteler que « *si les conditions requises sont réunies, le référendum révocatoire aura lieu l'an prochain, un point, c'est tout* », le Conseil électoral semble tout faire pour ralentir la procédure. En témoigne la récente déclaration de sa Présidente, Tibisay Lucena, qui a prévenu que « *la moindre agression, trouble (de l'ordre) ou incitation à la violence entraînera la suspension immédiate du processus jusqu'au rétablissement de l'ordre* ». Déclaration qui, dans un pays où les émeutes et les pillages suscités par la faim sont quotidiens, a été interprétée comme une provocation par Jesus Chuo Torrealba, secrétaire général du parti de l'opposition l'unité démocratique (MUD). A cela s'ajoute le recours déposé le 13 juin dernier par le camp gouvernemental devant le Tribunal suprême pour fraude supposée dans la procédure de collecte des signatures. Accusé par l'opposition de faire le jeu de la majorité, le Tribunal suprême pourrait à son tour retarder le processus en prononçant sa suspension afin qu'il n'ait pas lieu en 2016.

Dans ces conditions, la solution politique, démocratique et pacifique à la crise économique et sociale proposée par l'opposition politique se trouverait rapidement dans une impasse, avec pour seule alternative le risque d'explosion sociale ou de coup d'Etat militaire. ♦ D.L.

### Bolivie : fin de règne pour Evo Morales

A l'instar du Brésil ou de l'Argentine, le gouvernement bolivien subit l'« effet boomerang » succédant à la « vague rose » latino-américaine. L'illustration la plus frappante est sans aucun doute le « Non » de la majorité des électeurs boliviens (51.3 %) lors du référendum constitutionnel du 21 février dernier. Si le vent avait déjà commencé à tourner pour Evo Morales depuis l'échec du *Movimiento al Socialismo* (MAS) lors des dernières élections municipales, il a connu pour la première fois un revers électoral personnel. Il échoue ainsi dans sa volonté de modification de l'article 168 de la Constitution, qui devait lui permettre de briguer, accompagné de son vice-président Alvaro Garcia, un troisième mandat en 2019 (1).

Son arrivée à la présidence en 2006 était le résultat d'une forte mobilisation des secteurs ouvrier et agricole boliviens, (syndicats *cocaleros*, mineurs, paysans de l'Altiplano) s'illustrant par des conflits parfois violents (guerre de l'eau, guerre du gaz).

Depuis le 22 janvier 2006, Evo Morales a été réélu confortablement par deux fois - le 6 décembre 2009 avec 54 % de votes favorables puis le 12 octobre 2014 avec 61 % des voix

Constitutive de la « révolution bolivarienne » de Hugo Chavez, l'armée est restée jusqu'à présent fidèle au régime en place. Des dissensions se font toutefois jour en son sein. Cliver Alcalá Cordones et Miguel Rodríguez Torres, deux généraux à la retraite fidèles de Chavez, ont publiquement demandé la tenue rapide du référendum.

Porté à la tête du pays par le « Mouvement vers le socialisme – Instrument politique de souveraineté des peuples » (MAS-IPSP), Evo Morales réactive à la fois la rhétorique révolutionnaire de Victor Paz Estenssoro (leader du Mouvement Nationaliste Révolutionnaire (MNR), président de la Bolivie de 1952 à 1964), et le discours anti-colonial de Tupak Katari (Chef de file de l'opposition au colonialisme à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle en Bolivie).

en sa faveur -, jouissant du soutien des deux tiers du Congrès depuis 2009. Il bat ainsi le record de longévité en Amérique latine, après avoir fait adopter une nouvelle Constitution en 2009 (approuvée à 61 %) consacrant « l'Etat unitaire social de droit plurinational communautaire » de Bolivie, et renforcée par les « cinq lois piliers » (2).

Ses mandats ont été marqués par les revendications des droits des populations indigènes, des droits environnementaux (création d'un Tribunal environnemental, principe du « *Buen Vivir* »), la reconnaissance de la nature plurinationale de l'Etat, une vaste campagne d'alphabétisation, d'électrification, et de redistribution des terres. Dans sa lutte contre le « colonialisme interne » (3), il a promu le nationalisme économique, l'industrialisation, l'interventionnisme étatique, annonçant ainsi la rupture avec les politiques néolibérales des gouvernements antérieurs. Néanmoins, les discours anti-capitalistes ont rapidement laissé place à un « capitalisme d'Etat » dans lequel les réflexes du néolibéralisme n'ont pas disparu, notamment concernant l'inégalité de distribution de l'eau (4). De même, la dépendance aux firmes multinationales reste conséquente, en particulier dans la formation d'une main d'œuvre qualifiée, alors que suite aux nationalisations, les contentieux internationaux entre Firmes Multi-Nationales (FMN) et Etat bolivien se sont multipliés.

Malgré ses difficultés avec les FMN, Evo Morales peut se prévaloir d'un bilan économique enviable. En 10 ans, le PIB a augmenté d'un tiers, rendant possible l'émergence - bien que timide - d'une classe moyenne, et permettant à Evo Morales de s'octroyer le respect du Fond Monétaire International et de la Banque Mondiale.

Au niveau international, Evo Morales se présente dans la lignée de Castro-Chavez et de la vague progressiste (Lula, Kirchner), n'hésitant pas à se tourner vers la Chine et l'Iran, dans une lutte contre « l'impérialisme américain ». L'unique constante reste l'ennemi héréditaire chilien, auquel est réclamé un accès direct à la façade pacifique du continent. Par ailleurs, les tensions diplomatiques provoquées par les « mésaventures aériennes » d'Evo Morales en juillet 2013 en Europe (il était soupçonné de cacher Edward Snowden dans son avion) n'ont fait que renforcer la solidarité des gouvernements socialistes et progressistes membres du MERCOSUR.

Dès la campagne électorale de 2006, l'opposition s'est concentrée autour d'élites économiques divisées, fustigeant un gouvernement populiste et autoritaire. Les secteurs conservateurs jouissent d'un pouvoir de nuisance médiatique considérable à l'encontre d'un pouvoir décrié comme personnel (*evismo*).

Par ailleurs, des contestations ont émergé de la base sociale favorable au MAS face à la multiplication des projets d'exploitation de matières premières (gaz, pétrole, lithium) de construction d'infrastructures (lors du conflit du Tipnis en 2011), alors même qu'Evo Morales était présenté comme défenseur de la « Pacha Mama » (Terre-mère). De même, le concept homogénéisant « d'indigène » fait face à une réalité beaucoup plus complexe opposant des intérêts divergents entre Indiens d'Amazonie, Quechua, Aymara et Guaranis. Ainsi Evo Morales a-t-il perdu le soutien des principales organisations autochtones en 2011. A cette difficulté s'ajoute évidemment la complexité d'estomper une société profondément inégalitaire depuis des siècles.

Malgré la chute du cours des matières premières, la croissance se maintiendrait à 5 % jusqu'en 2020. De même, le bilan social fait état d'un net recul de la pauvreté (15 % des boliviens vivent sous le seuil de pauvreté en 2014, contre 30 % en 2006), et d'un taux d'alphabétisation en hausse constante.

Les velléités autonomistes de la région de Santa Cruz (Territoire aussi appelé « Demi-Lune », qui concentre les réserves du pays en hydrocarbures. Y a été organisé un référendum relatif à l'autonomie des départements non reconnu par le pouvoir central) en 2008 face à un pouvoir jugé trop jacobin ont donné un nouveau souffle à cette opposition politique.

Le Président bolivien ne laisse cependant transparaître aucune inquiétude quant à son avenir personnel. Avant même les résultats du référendum du mois de mai, celui qui se présentait en « esclave du peuple » se prédestinait en cas d'échec à un avenir en tant qu'entraîneur de football.

Au-delà de considérations structurelles, ce sont des accusations de corruption et de trafic d'influence qui ont terni l'image du Président Morales. Aux accusations de détournement de fonds dédiés aux populations autochtones s'est greffé le scandale concernant des contrats publics avec l'entreprise CAMC Engineering Co, qui a fait l'effet d'une bombe médiatique, à quelques semaines du référendum de février : des contrats de 500 millions de dollars ont été signés entre la Bolivie et l'entreprise chinoise, dont la directrice commerciale est Gabriela Zapata. Dans un scénario digne d'une *telenovela* dont le continent latinoaméricain a le secret, Evo Morales a nié connaître Gabriela Zapata, avant de reconnaître l'existence de leur relation, mais aussi celle de leur fils.

Si un échec électoral est à constater, l'usure du pouvoir d'Evo Morales semble cependant relative. L'opposition pour la première fois victorieuse s'est construite sur une alliance ponctuelle et donc fragile, malgré le renouveau des forces conservatrices sur la quasi-totalité du continent. Néanmoins, l'absence d'un dauphin désigné au Président pour 2019 risque sans aucun doute de modifier le panorama politique bolivien, et en particulier l'avenir interne du MAS (5). ◇ **A.M.**

1. Officiellement, il ne s'agit que du troisième mandat car l'autorité judiciaire bolivienne a permis que sa première investiture ne soit pas prise en compte par la Constitution de 2009.
2. Expression désignant cinq lois adoptées en 2010, organisant l'organe électoral plurinational, le régime électoral, le pouvoir judiciaire, le Tribunal constitutionnel plurinational, ainsi que la décentralisation.
3. François Polet, « La Bolivie d'Evo : Démocratique, indianiste et socialiste ? », Alternatives Sud, CETRI, Syllepse, 09/2009.
4. Franck Poupeau, « La Bolivie entre Pachamama et modèle extractiviste », in *Ecologie & politique*, n° 46, 2013, pp.109-119.
5. Lacroix Laurent, Le Gouill Claude, « La Bolivie à l'heure du troisième mandat d'Evo Morales », Outre-Terrain°43, 2015, pp.304-329.

### L'ultime défaite des Fujimori ?

Pour la quatrième fois de son histoire, le Pérou vient d'élire démocratiquement son Président en désignant le 5 juin Pedro Pablo Kuczynski chef de l'Etat. Agé de 77 ans, le leader du centre droit, surnommé PPK, est apparu au cours de la campagne comme le candidat des milieux d'affaires, des ambassades occidentales voire, selon les plus critiques, de l'élite blanche. Homme d'affaires, ancien ministre de l'énergie, ancien ministre des finances et ancien président du Conseil des ministres, il dirige depuis 2015 le parti *Peruanos para el Cambio* (Péruviens pour le changement). Sa victoire, presque inespérée, n'a été acquise que d'une courte tête (50,28 % contre 49,72 %) face à Keiko Fujimori, 41 ans, populiste de droite. En effet, la fille d'Alberto Fujimori, autocrate à la tête du Pérou de 1990 à 2000, était arrivée en tête à l'issue du premier tour de scrutin, le 10 avril. Après les huit longues semaines séparant les deux tours, et dans une atmosphère très tendue, les résultats définitifs sont tombés le 6 juin au matin.

Vingt-deux millions de Péruviens étaient appelés aux urnes. Favorite des sondages, Keiko Fujimori avait centré sa campagne sur le thème de l'insécurité et, une semaine encore avant le second tour, elle paraissait appelée à une victoire certaine, caracolant en tête des enquêtes d'opinion avec 5 à 7 points d'avance sur son adversaire. Mais PPK, tout en durcissant son discours, a bénéficié d'une vague d'*antifujimorisme*, Verónica Mendoza,

Une enquête de l'agence anti-drogue des Etats-Unis met en cause Joaquín Ramírez, secrétaire général de Force populaire, le parti fujimoriste.

Lors des élections législatives, Force populaire obtient la majorité absolue au Congrès.

PKK dispose au Congrès d'à peine 18 élus.

Alberto Fujimori purge actuellement une peine de 25 ans de prison pour violations des droits de l'homme et divers délits de corruption.



figure de la gauche péruvienne, choisissant de le soutenir pour faire barrage à Keiko Fujimori, dont plusieurs collaborateurs étaient, dans le même temps, éclaboussés par des scandales. Comme en 2011, face à Ollanta Humala, Keiko Fujimori échoue donc aux portes du poste suprême, ce qui ne manquera pas de relancer la guerre qu'elle se livre avec son frère, Kenji, qui aspire également à occuper la place conquise autrefois par leur père. La tâche de PPK n'en paraît pas moins compliquée puisque les élections législatives ont donné à Force populaire, le parti *fujimoriste*, la victoire au Congrès péruvien, parlement unicaméral. Rien de surprenant à ce qu'il ait appelé au dialogue et à la conciliation, indispensables pour espérer pouvoir diriger le pays. ♦ H. A.

## Vie politique et institutionnelle

### Le « Dos de Mayo » de la classe politique espagnole ?

Décidément, la date du 2 mai ne porte pas chance à l'Espagne. Si les 2 et 3 mai 1808 sont restés tristement célèbres pour avoir marqué le soulèvement, puis la sanglante répression, du peuple madrilène contre l'occupation des troupes de Bonaparte, les 2 et 3 mai 2016 demeureront, pour sûr, la date historique de l'effondrement de l'échiquier politique traditionnel espagnol.

C'est, en effet, suite au résultat difficile des élections législatives de décembre 2015, que le Roi Felipe VI a signé, le 3 mai dernier, pour la première fois dans l'histoire de la jeune démocratie espagnole, le décret de dissolution des *Cortes*, après l'échec de six mois de vaines tractations entre les quatre forces politiques du pays, pour doter l'Espagne d'un gouvernement.

Cette « majorité introuvable » n'est donc pas parvenue à voir le jour, et pour cause. Dès la proclamation des résultats des législatives, il apparaît clairement que les négociations pour trouver une majorité de gouvernement seront âpres, tant le nombre de sièges obtenus par chaque formation politique est proche. Surtout, pour la première fois dans l'Espagne démocratique, deux forces politiques nouvelles sont venues faire vaciller le solide et traditionnel équilibre de répartition des sièges entre les deux gros partis traditionnels : le Parti Populaire (PP) et le Parti Socialiste Ouvrier Espagnol (PSOE). Ainsi, ces derniers se sont vus respectivement crédités de 123 et 90 députés, au moment où le parti de gauche radicale *Podemos* faisait son entrée au Parlement avec 65 sièges, tout comme *Ciudadanos* (centre droit), remportant 40 sièges.

Dès le lendemain, le Roi demande alors à Mariano Rajoy, chef du PP, au pouvoir depuis 2011, de former un gouvernement. Mais devant son absence claire de majorité suffisante, des négociations s'imposent. Celles-ci s'avèrent vite infructueuses, *Podemos*, résolument « anti-système » et comptant nombre de membres favorables à l'indépendance de la Catalogne, n'étant pas un interlocuteur possible. Tout comme le PSOE, l'ennemi éternel.

C'est alors Pedro Sánchez, chef du PSOE, qui est chargé, en mars, par Felipe VI de former un gouvernement. L'alliance avec *Podemos* s'avérant, là aussi, difficile, c'est avec les libéraux de *Ciudadanos* qu'un accord est trouvé. Celui-ci est toutefois rejeté par le Congrès des députés.

20 décembre 2015 : résultat des élections législatives.

22 janvier 2016 : échec du Parti Populaire à former un gouvernement.

2 mars 2016 : Pedro Sánchez est chargé de former un gouvernement.

4 mars 2016 : son investiture est définitivement rejetée.

C'est dans cette situation, inédite depuis 1978, que le Roi a alors, invoquant les dispositions de l'article 99 de la Constitution, laissé jusqu'au 2 mai dernier à minuit, aux quatre partis pour dégager une coalition, faute de quoi il utiliserait son pouvoir de dissolution des *Cortes*, avec contresigne du Président du Congrès. C'est chose faite, donc, depuis le 3 mai dernier.

Voici donc où en est la situation, avec de nouvelles élections générales prévues pour le 26 juin, alors que l'Espagne est sans gouvernement depuis six mois. Quel scénario alors pour la formation d'un gouvernement en juillet ? Selon la presse espagnole et les sondages d'opinions, il est probable que le PP apparaisse renforcé par ses élections, Mariano Rajoy étant candidat à sa succession, mais les observateurs voient d'ores et déjà *Podemos* distancer le PSOE et s'imposer comme le deuxième parti sur l'échiquier politique. S'il parvient toutefois à s'allier avec les écologistes-communistes d'*Izquierda Unida*.

Une chose demeure certaine : la classe politique espagnole, et avec elle, toute une manière de penser l'action politique, est en train de muer, chahutée depuis le mouvement populaire des *Indignados*, né en 2011, à Madrid, au mois de... mai ! ♦ E.G.

26 avril 2016 : échec des négociations entre le PSOE et *Podemos*.

3 mai 2016 : Felipe VI signe le décret de dissolution du Parlement.

### Arbitrage du Tribunal constitutionnel espagnol sur la répartition des compétences en matière de fracturation hydraulique

## Justice constitutionnelle

La technique de la fracturation hydraulique consistant à extraire du gaz ou du pétrole dans les nappes océaniques fait polémique en Espagne comme dans d'autres Etats européens. Tout a commencé lorsque des Communautés autonomes ont adopté des lois « anti-fracking », faisant état des effets nuisibles de cette technique sur l'environnement et la santé.

Dans la Communauté autonome du Pays basque, la loi dite « anti-fracking » (1), dont la vocation était d'interdire cette technique, a fait l'objet d'un recours en inconstitutionnalité. Le Tribunal constitutionnel (TC) s'est déclaré compétent pour en juger et a décidé de suspendre plusieurs articles de la loi en question, sur le fondement de l'article 161 de la Constitution espagnole.

Le Conseil des ministres, auteur du recours (2), estimait que la loi allait à l'encontre de la législation étatique relative au régime minier et énergétique, et du principe de sécurité juridique. Il a également estimé que les compétences des Communautés autonomes en matière d'environnement ne permettaient pas de vider de leur sens les compétences de l'Etat, d'autant plus lorsque la législation étatique dispose que tout projet doit au préalable être soumis à une déclaration d'impact environnemental. Enfin, le Conseil des ministres avait ajouté qu'il n'appartenait pas aux Communautés autonomes de légiférer sur les hydrates gazeux de méthanes enfouis dans le plancher océanique, à moins que le Statut d'autonomie n'en dispose autrement.

Le Conseil des ministres justifiait sa position en faisant référence aux décisions précédentes du Tribunal constitutionnel qui avaient notamment déclaré

Le Conseil des ministres [...] a estimé que les compétences des Communautés autonomes en matière d'environnement ne permettaient pas de vider de leur sens les compétences de l'Etat.



inconstitutionnelles les législations des Communautés autonomes de la Rioja (3) et de la Cantabrie (4) interdisant l'utilisation de la fracturation.

Le Tribunal constitutionnel avait également rendu plusieurs décisions concernant la Catalogne, la Rioja (5), la Cantabrie (6), la Navarre (7) et l'Andalousie, en estimant que la décision de recourir à la fracturation hydraulique visant l'exploitation de gisements d'hydrocarbures fait partie intégrante des compétences étatiques. La juridiction constitutionnelle avait décidé de suspendre plusieurs articles de la loi catalane 2/2014, qui empièteraient sur les compétences de l'Etat. Le TC a précisé que les compétences régionales en matière d'environnement et d'aménagement du territoire ne justifiaient pas l'interdiction du fracking, car elles ne pouvaient prévaloir sur les compétences étatiques en matière de régime minier et énergétique et d'organisation générale de l'économie.

Concernant la réglementation de l'Union européenne, la directive 2013/30/UE (8) précise clairement que la décision de recourir à la fracturation appartient aux Etats membres. Aussi, d'après la législation espagnole, il convient de se référer à l'article 149.1.23 de la Constitution qui habilite l'Etat à prendre les dispositions de base en matière d'environnement. Néanmoins, les dispositions relatives au fracking étant génériques, les Communautés autonomes sont habilitées à les compléter.

En France, la loi n° 2011-835, du 13 juin 2011, vise à interdire l'exploration et l'exploitation de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par le biais de la fracturation hydraulique et à abroger les permis impliquant des projets visant l'utilisation de cette technique. Le Conseil constitutionnel avait affirmé que l'interdiction de la technique du fracking était conforme à la Constitution (9). **◇ A.E.**

- 
1. Loi 6/2015 du 30 juin 2015, adoptée par le Parlement basque sur accord entre le Partido Socialista de Euskadi, Partido Popular et Euskal Herria Bildu avec abstention du Parti Nationaliste Basque.
  2. Referencia del Consejo de ministros, Madrid, 8 de abril de 2016.
  3. STC 134/2014.
  4. STC 106/2014.
  5. STC 134/2014.
  6. STC de 24 de junio de 2014.
  7. STC 208/2014.
  8. Directive 2013/30/UE du parlement européen et du conseil du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer et modifiant la directive 2004/35/CE.
  9. Décision QPC n° 2013-346 du 11 octobre 2013.

## ***Terrorisme basque et crime contre l'humanité***

***A propos de l'auto 156/2016 du 8 avril 2016***

**L**e 10 janvier 2011 *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA) annonçait un cessez-le-feu « permanent », « général » et « vérifiable par la communauté internationale ». L'organisation, qui n'a plus commis d'attentat en Espagne depuis 2009 et dont la dernière victime mortelle a été tuée au cours d'une fusillade en France en 2010, demeure toutefois un sujet essentiel des développements de la jurisprudence pénale. Ses membres font en effet toujours l'objet de poursuites, et les nombreux procès les concernant sont pour la justice espagnole l'occasion de rappeler son engagement à la fermeté en matière de lutte

contre le terrorisme, mais également de préciser notions fondamentales et modalités d'application de la règle de Droit dans ce domaine.

Le 8 avril 2016, la 3<sup>ème</sup> section de la *Sala de lo Penal* de l'*Audiencia Nacional* s'est ainsi prononcée sur la possibilité de qualifier les attentats d'ETA de « crimes contre l'humanité ». L'affaire concernait l'assassinat du procureur en chef d'Andalousie, Luis Portero, tué par balles le 9 octobre 2000. Le requérant, fils du magistrat, soutenait que ce dernier avait été victime d'un assassinat qui, bien que sélectif, devait être apprécié comme s'inscrivant dans un contexte général de crimes contre l'humanité. Reprenant les éléments de définition de l'article 607 bis du Code pénal, Daniel Portero estimait en effet qu'en ayant persécuté et contraint à fuir du Pays basque « des milliers », voire « des dizaines de milliers », d'êtres humains et en prenant pour cible des « leaders » de la population civile ainsi que des représentants des forces de l'Etat, ETA commît ses crimes « dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre tout ou partie de la population civile », « en raison de l'appartenance de ses victimes à un groupe ou à un collectif persécuté pour des motifs d'ordre politique, national ou d'autres critères universellement reconnus comme inacceptables en droit international » (1). Quelques mois auparavant, la 4<sup>ème</sup> section de la *Sala de lo Penal* (2) avait d'ailleurs confirmé l'auto du 9 juillet 2015 du juge central d'instruction n° 3, Carmen Lamela Diaz, qui y développait un raisonnement similaire. En réponse à la requête notamment déposée par l'association « *Dignidad y Justicia* » présidée par le frère de Daniel Portero, le juge a en effet estimé que les crimes d'ETA « participent d'attaques systématiques contre une partie de la population civile, constituée par des collectifs persécutés pour des raisons politiques ou idéologiques, dont l'élimination ou l'expulsion du territoire par la contrainte ou la terreur sont considérées par l'organisation comme stratégiquement nécessaires à la réalisation de ses objectifs politiques » et, par conséquent, « peuvent rationnellement être constitutifs de crimes contre l'humanité » (3). Il ne semblait ainsi faire aucun doute pour le fils de la victime que les éléments du crime contre l'humanité étaient réunis. Seule la question de l'antériorité des faits par rapport à l'intégration de cette incrimination dans l'ordre juridique interne (4) lui paraissait susceptible de constituer un obstacle d'autant plus complexe à surmonter que, dans l'affaire précédemment évoquée, la 4<sup>ème</sup> section avait certes validé l'ouverture de l'instruction contre cinq dirigeants d'ETA (5) pour crime contre l'humanité, mais pour les seuls faits survenus après 2004 (6). Rappelant toutefois la jurisprudence « Scilingo » (7), le requérant soutînt que les crimes commis par ETA pouvaient être qualifiés comme tels dans la mesure où la notion de crimes contre l'humanité est définie par le droit international depuis 1946 (8).

Les juges de la 3<sup>ème</sup> section ont cependant rejeté le recours et saisi cette opportunité pour exposer les éléments de différenciation distinguant crime contre l'humanité et terrorisme, en l'occurrence terrorisme d'ETA. Le fondement essentiel de cette distinction réside selon eux dans l'élément contextuel : bien que le terrorisme soit une forme d'attaque létale pouvant affecter un nombre élevé de victimes, ces éléments ne suffisent pas à considérer de tels actes comme des crimes contre l'humanité. Ces derniers relèvent, au sens du Statut de Rome, d'une action généralisée ou systématique et susceptible de provoquer des réactions en chaîne en incitant à la commission de crimes par d'autres personnes pour atteindre une très grande ampleur (9). En ce sens, l'assassinat isolé du magistrat ne s'intègre pas dans un dessein d'attaque généralisée ou systématique de la

Au sens du statut de Rome, on entend par crime contre l'humanité l'un des actes énumérés en son article 7-1 « lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique contre toute population civile et en connaissance de cette attaque ».

Dans son auto du 8 avril 2016, la 3<sup>ème</sup> section de la *Sala de lo Penal* a estimé que les crimes d'ETA sont destinés à créer un état de terreur, mais non un « état de guerre » propre aux crimes contre l'humanité ; par conséquent, « un acte de terrorisme ne sera jamais *per se* un crime contre l'humanité ».

Au titre de sa compétence universelle, la justice argentine a admis une requête contre 22 membres du parti *Batasuna* et 19 chefs d'ETA pour des crimes commis entre 1994 et 2004.

population selon des motifs discriminatoires. Soulignant qu'elles sont « tout aussi exécrables » que les actes perpétrés par Adolfo Scilingo, la 3<sup>ème</sup> section de la *Sala de lo Penal* a ainsi estimé que les actions terroristes telles que celles perpétrées par ETA demeurent un mode d'action destiné à créer un état de terreur, mais non un « état de guerre » propre aux crimes contre l'humanité et, par conséquent, « un acte de terrorisme ne sera jamais "per se" un crime contre l'humanité » (10). Ce raisonnement et sa conclusion contrastent ainsi très radicalement avec celui du Juge central d'Instruction n° 3 – confirmé par la 4<sup>ème</sup> section de la *Sala de lo Penal* – et semblent ainsi s'adresser directement au premier, en déconstruisant l'hypothèse fondant l'instruction en cours pour les faits commis depuis 2004 et ayant occasionné la mort de douze personnes.

Ces positions dissonantes soulèvent deux questions fondamentales. La première concerne l'écho que l'*auto* du 8 avril 2016 aura auprès du juge central d'instruction n° 3. Contrairement à la 4<sup>ème</sup> section qui s'est essentiellement focalisée sur l'inadéquation du crime génocide vis-à-vis des actes commis par ETA et sur la problématique de la date d'intégration en droit interne du crime contre l'humanité, la 3<sup>ème</sup> section de la *Sala de lo Penal* s'est livrée à un véritable exercice de délimitation des notions dont les conclusions devraient à tout le moins interpeler Carmen Lamela Díaz, sinon l'inviter à « archiver » l'affaire.

La seconde question concerne les suites internationales données à ces affaires. L'association « *Dignidad y Justicia* » a en effet déposé un recours auprès de la Justice argentine au titre de sa compétence universelle pour les crimes commis par ETA entre 1994 et 2004, c'est-à-dire ceux que la justice espagnole se refuse à considérer en tant que crimes contre l'humanité. D'ores et déjà admise, la requête cible 22 membres de Batasuna pour leur implication dans la stratégie de « socialisation de la douleur » (11) et 19 chefs d'ETA, ces derniers en qualité de responsables pour avoir ordonné la commission d'assassinats (12). Par lettre du 26 mai, la justice argentine a demandé aux autorités espagnoles d'apporter la « collaboration nécessaire » afin de déterminer si des enquêtes concernant les faits dénoncés ont été – ou sont – effectivement conduites ; dans le cas contraire, la procédure pourrait conduire à une demande d'extradition. Se poseraient alors deux nouvelles questions. D'une part, celle de l'acceptation par l'Espagne de voir un autre Etat faire usage de sa compétence universelle pour une problématique qu'elle a toujours considérée comme strictement interne – à l'exception des cas pour lesquels la France, « sanctuaire » d'ETA, était directement impliquée. D'autre part, face à une requête argentine qui tendrait à assimiler terrorisme basque et crime contre l'humanité, ce à quoi la 3<sup>ème</sup> section de la *Sala de lo Penal* ne souscrit pas, celle de la protection qu'accorderait l'Espagne aux *etarra*, comme elle a pu le faire pour les criminels du franquisme dont elle a refusé en 2014 l'extradition pour des motifs similaires (13).

Dans un tel contexte, le raisonnement déployé dans l'*auto* 155/2016 du 8 avril 2016 pourrait ainsi faire jurisprudence et permettre d'asseoir, y compris à l'égard des juridictions étrangères, la distinction entre un terrorisme ayant fait moins de 700 victimes mortelles depuis l'adoption de la Constitution démocratique en 1978, et la notion de crime contre l'humanité. ♦ **A.G.-D.**

---

1. Audiencia Nacional, Auto n°155/2016, II-Segundo.

Au titre de sa compétence universelle, la justice argentine a admis une requête contre 22 membres du parti *Batasuna* et 19 chefs d'ETA pour des crimes commis entre 1994 et 2004.

2. Audiencia Nacional, Auto n°413/2015, 24 septembre 2015.
3. Juzgado central de Instrucción n°3, Auto du 9 juillet 2015 (diligencias previas 89/2013), Razonamientos Juridicos – Tercero.
4. La réforme issue de la LO 15/2003 du 25 novembre 2004 a notamment permis d'intégrer au Code pénal espagnol les notions de génocide (art. 607 du Code pénal) et de crime contre l'humanité (art. 607 bis du Code pénal).
5. José Antonio Urrutikoetxea (« Josu Ternera »), Garikoitz Aspiazu Rubina (« Txeroki »), Angel Iriondo Yarza, Mikel Carrera Sarobe et Aitor Elizarán Aguilar.
6. Audiencia Nacional, Auto n°413/2015.
7. STS 798/2001, 1<sup>er</sup> octobre 2007. Les faits (assassinats et détentions illégales) avaient été commis par Adolfo Scilingo, militaire argentin, en 1975. Le juge a reconnu d'une part que le principe de légalité repose notamment sur le principe de non rétroactivité de la loi pénale empêchant *a priori* de retenir en l'espèce le crime contre l'humanité et, d'autre part, que si l'article 607 bis donnait force contraignante à des normes internationales coutumières préexistantes, elles ne pouvaient être considérées comme directement applicables en tant que constitutives d'une incrimination à part entière. Néanmoins, en ce que les crimes commis affectaient le « noyau dur » des Droits de l'Homme, la juridiction considéra que ces normes avaient acquis le statut de *jus cogens*, rendant possible la condamnation pour crime contre l'humanité.
8. Audiencia Nacional, Auto n°155/2016, II-Primero.
9. Audiencia Nacional, Auto n°155/2016, II-Cuarto.
10. Audiencia Nacional, Auto n°155/2016, II-Quinto.
11. La stratégie de « socialisation de la douleur » consiste en la recherche par le « faible » (l'organisation terroriste, qui n'aurait pas les moyens militaires pour s'imposer face à l'Etat, le « fort ») d'un traumatisme social suffisamment intense pour provoquer une réaction forte de l'opinion publique.
12. Selon les requérants, les cas non résolus de 377 victimes mortelles « d'assassinats sélectifs et massacres » permettent à leurs auteurs de demeurer dans une situation de totale impunité.
13. Audiencia Nacional, Auto n°89/2014.

## Droits fondamentaux

### Art. 18 de la Constitution

« 1. Le droit à l'honneur, à l'intimité personnelle et familiale et à sa propre image est garanti à chacun.

[...]

4. La loi limitera l'usage de l'informatique pour garantir l'honneur et l'intimité personnelle et familiale des citoyens et le plein exercice de leurs droits »

### STC 292/2000 du 30 nov. 2000

Le droit fondamental à la protection des données « consiste en un pouvoir de disposition et de contrôle sur les données fournies à un tiers, qu'il s'agisse de l'Etat ou d'une personne privée, ou que ce tiers peut recueillir. Ce pouvoir permet également à l'intéressé de savoir qui détient ces données personnelles et, le cas échéant, de s'y opposer ou de s'opposer à leur utilisation. Les pouvoirs de disposition et de contrôle sur les données personnelles [...]

## Vidéosurveillance sur le lieu de travail : Quelles(s) protection(s), quelle(s) limite(s) ?

La question de la vidéosurveillance et de ses conséquences en termes de protection des données personnelles continue de donner lieu à une jurisprudence abondante et discutée du Tribunal constitutionnel espagnol. Dans sa décision 39/2016 du 3 mars 2016, le Tribunal constitutionnel était saisi d'un recours d'*amparo*. La requérante invoquait notamment la violation de l'article 18 de la Constitution en ses paragraphes 1 et 4 consacrant le droit à l'intimité personnelle et à sa propre image ainsi que le droit à la protection des données personnelles. L'intéressée avait, en effet, été licenciée sur le fondement d'images de vidéosurveillance.

Le Tribunal rappelle que l'image constitue une donnée à caractère personnel au sens de la loi organique 15/1999 du 13 décembre 1999 relative à la protection des données (LOPD). Or, ainsi que la jurisprudence du Tribunal a eu l'occasion de le souligner, le consentement de l'intéressé est un élément central du droit à la protection des données. En s'appuyant sur les exceptions envisagées par la Loi organique, le Tribunal affirme cependant, en l'espèce, que « l'employeur n'a pas à recueillir le consentement exprès des salariés pour le traitement des images obtenues par les caméras de vidéosurveillance installées à des fins de sécurité ou de contrôle du travail » parce que ce consentement est, précise le Tribunal, « implicite à l'acceptation même du contrat de travail qui implique la reconnaissance du pouvoir de direction de l'entreprise » (STC 39/2016, FJ n° 4). En revanche, l'information préalable des intéressés est néanmoins requise. De ce point de vue, le Tribunal estime, dans cette affaire, que la caméra était située là où la requérante exerçait son activité, filmant directement la caisse, et que l'établissement avertissait sur

se concrétisent juridiquement en une faculté de consentir à la collecte de ces données, à leur obtention et à leur accès, à leur stockage et à leur traitement ainsi qu'à leur utilisation éventuelle, par un tiers [...]. Ce droit de consentir à la connaissance et au traitement, informatique ou non, des données personnelles, requiert en outre, d'une part, la faculté de savoir à tout moment qui dispose de ces données personnelles et pour quel usage et, d'autre part, le pouvoir de s'opposer à cette détention et à cette utilisation » (FJ n° 7).

sa vitrine de la présence des caméras. De sorte que la requérante était, selon le Tribunal, en mesure de connaître l'existence de la vidéosurveillance et des fins pour lesquelles elle avait été installée. La Haute juridiction en déduit alors que l'entreprise s'était conformée à son obligation d'information. Enfin, pour le Tribunal, l'installation de la vidéosurveillance répondait à l'objectif de contrôle des obligations de travail et conclut donc à l'absence d'atteinte au droit protégé par l'article 18.4 de la Constitution espagnole.

Cette décision est loin d'avoir fait l'unanimité au sein de la juridiction. Fernando Valdés Dal-Ré, à travers une opinion séparée à laquelle se joint Adela Asua Batarrita, dénonce « un recul de la protection des droits fondamentaux [des salariés] » et estime notamment que le Tribunal, par cette décision, infléchit sa position quant à la protection constitutionnelle du droit fondamental reconnu à l'article 18.4 de la Constitution. Dans une autre opinion séparée, Juan Antonio Xiol Rios partage en substance l'opinion de Fernando Valdés Dal-Ré et précise sa position en considérant que l'information des salariés était, selon lui, en l'espèce, insuffisante. Plus encore, il dénonce le raisonnement du Tribunal susceptible, selon lui, de « dynamit[er] le contenu essentiel du droit fondamental à la protection des données [...] ». ♦ **D.C.**