

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

L'ESPAGNE

N° 124

S O M M A I R E

PERE VILANOVA Espagne, trente ans de démocratie : notes pour un bilan	5
PIERRE SUBRA DE BIEUSSES Un État unitaire ultra-fédéral	19
JAUME MAGRE FERRAN Un double système de partis ? Pluralité de formats et hétérogénéité territoriale	35
JORDI CAPO GIOL Les élections en Espagne : continuité et changements	47
XAVIER VIDAL-FOLCH Groupes de pression dans l'Espagne actuelle	63
JOAN VINTRÓ La protection des libertés	85
ROGELIO ALONSO ET FERNANDO REINARES L'Espagne face aux terrorismes	107
PIERRE BON L'intégration dans le système international	123

OLIVIER SCHRAMECK 139
Des milieux dirigeants dynamiques et ouverts au monde

ALAIN TOURAINE 145
Y a-t-il un modèle espagnol ?

CHRONIQUES

REPÈRES ÉTRANGERS 159
PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT
ET CÉLINE LAGEOT
(1^{er} juillet – 30 septembre 2007)

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE 177
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL
(1^{er} juillet – 30 septembre 2007)

Summaries 199

L'ESPAGNE EST ÉTUDIÉE PAR

ROGELIO ALONSO, professeur-chercheur et coordinateur de l'Unité de documentation et d'analyse sur le terrorisme de l'Université Rey Juan Carlos de Madrid.

PIERRE BON, professeur de droit public à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour et directeur de l'Institut d'études ibériques et ibérico-américaines – Droit et politique comparés (CNRS, UMR 6201). Il est notamment l'auteur ou le coauteur de plusieurs ouvrages et de multiples articles sur le droit constitutionnel et le droit administratif espagnol de même que sur le droit constitutionnel portugais.

JORDI CAPO GIOL, directeur du département de droit constitutionnel et de sciences politiques de l'Université de Barcelone. Membre de la Commission nationale électorale (1994-2004). Auteur de *La institucionalización de las Cortes Generales, Ciencia Política y Derecho* et de *La legislación estatal en la España democrática : una aproximación politológica*, ainsi que de nombreux articles concernant le système politique espagnol.

4 JAUME MAGRE FERRAN, professeur de sciences politiques, directeur de la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, directeur de l'Observatorio del Gobierno Local. Il a écrit, entre autres, *Municipal Presidentialism and Democratic Consolidation in Spain*, in Nirmala Rao et Rikke Berg (dir.), *Transforming Political Leadership in Local Government* (Londres, Palgrave, 2005), et « Exploring the limits of institutional change : the direct election of mayors in Western Europe », *Local Government Studies* (2007).

FERNANDO REINARES, professeur de sciences politiques et d'études sécuritaires à l'Université Rey Juan Carlos de Madrid.

OLIVIER SCHRAMECK, conseiller d'État, professeur associé à l'Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, membre du Comité de réflexion et de proposition sur le rééquilibrage et la modernisation des institutions de la V^e République. Il a été, notamment, ambassadeur de France en Espagne de 2002 à 2005.

PIERRE SUBRA DE BIEUSSES, professeur de droit public à l'Université Paris X-Nanterre. Auteur de contributions à des ouvrages collectifs et d'articles en matière de droit constitutionnel espagnol, ainsi que de plusieurs études de droit administratif dans des publications espagnoles et latino-américaines.

ALAIN TOURAINÉ, sociologue, est directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Après de nombreuses études sur le mouvement ouvrier, la société industrielle et les mouvements sociaux, il a publié depuis 1992 une série d'ouvrages qui visent à renouveler la théorie sociologique. Les derniers parus sont *Un nouveau paradigme* (Fayard, 2005), *Le Monde des femmes* (Fayard, 2007) et *Penser autrement* (Fayard, 2007).

XAVIER VIDAL-FOLCH est journaliste, directeur adjoint de *El País* et responsable de son édition catalane. Il a été chef de la section Économie, et chef du bureau du journal à Bruxelles. Vice-président du World Editors Forum. Auteur du livre *Els catalans i el poder*.

PERE VILANOVA, professeur de sciences politiques et de l'administration à la faculté de droit de l'Université de Barcelone. Il a participé au précédent numéro de *Pouvoirs* consacré à l'Espagne (n° 8, 1979, rééd. 1984) et tient, depuis, notre chronique régulière « Lettre d'Espagne ».

JOAN VINTRÓ, docteur en droit de l'Université de Barcelone et titulaire d'un DEA d'études politiques de l'IEP de Paris. Avocat au Parlement de Catalogne. Professeur titulaire de droit constitutionnel de l'Université de Barcelone, il a publié différents travaux sur le droit parlementaire et le droit public en Catalogne.

ESPAGNE,
TRENTE ANS DE DÉMOCRATIE :
NOTES POUR UN BILAN

Il n'est pas facile de mesurer l'importance des anniversaires, surtout lorsqu'il ne s'agit pas de personnes mais de phénomènes aussi complexes que les systèmes politiques. On peut considérer l'année 2008 comme étant celle du trentième anniversaire du système politique espagnol, puisque c'est en 1978 (en décembre) que fut finalement approuvée et promulguée la Constitution actuelle. Cette dimension juridique formelle (la Constitution) n'est pas le seul critère de choix possible, mais c'est symboliquement et, sans aucun doute, le plus important à l'heure de célébrer un anniversaire. En effet, si la promulgation d'une Constitution n'est évidemment pas une condition suffisante à la démocratie, c'est sans conteste une de ses conditions indispensables.

Personne ou presque ne remet aujourd'hui en question le fait que l'Espagne est une démocratie stable, comparable aux démocraties européennes qui l'entourent. Et si le lecteur, reprenant l'édition spéciale de *Pouvoirs*, n° 8, de 1979 et son indispensable réédition de 1984, qui sont, toutes deux, consacrées à l'Espagne, compare les diagnostics de la réalité politique espagnole faits à l'époque par divers auteurs à ceux contenus dans ce nouveau numéro, il y trouvera à la fois des éléments de continuité et des différences substantielles. Et s'il fallait choisir une différence entre toutes, symboliquement essentielle, je prendrais l'idée de normalité démocratique ou de standardisation européenne du système politique espagnol. Ce que nous pourrions appeler en d'autres termes : la fin de l'incertitude, dans le sens ou les ombres – nombreuses – qui planaient sur la transition au moment de son développement ont définitivement disparu.

Mais avant de se pencher trente ans en arrière, il est sans doute nécessaire de se concentrer sur différents concepts clés du cas espagnol. D'autant que l'Espagne peut constituer un cas d'étude, au sens académique du terme. En sciences sociales (il s'agit ici des sciences politiques et juridiques), la question de la méthode est essentielle, du fait de la volatilité de nos objets d'études. Pour aborder un cas empirique d'analyse d'un système politique, nous devons donc revenir à une méthode classique de comparaison. Comparer de manière directe ou diffuse, mais comparer. Et pour comprendre l'Espagne actuelle, il faut comparer l'Espagne avec elle-même, dans l'axe historique qui lui est propre, et comparer l'Espagne avec d'autres cas appartenant à son environnement immédiat. Ce à quoi nous pouvons évidemment ajouter la comparaison avec les modèles classiques (théoriques) des systèmes politiques fondés sur la démocratie représentative, accumulés par de longues traditions universitaires.

6
 Finalement, qu'est-ce qu'un système politique ? Il ne s'agit pas dans cette publication d'en faire une formulation théorique exhaustive, mais d'en extrapoler les éléments nécessaires, pour le lecteur, à l'exercice d'évaluation de la démocratie espagnole. Un système politique nous intéresse selon ses trois dimensions : ses structures (institutions, normes), ses processus et ses acteurs (partis, élections, groupes de pression, opinion publique, etc.), et son rendement (son efficacité, ses résultats). Cette mise au point a l'avantage d'associer la dimension formelle – institutionnelle – de la politique, avec sa dynamique naturelle, ce qui permet de mieux comprendre que la relation entre société et politique est par définition une tension en mouvement permanent.

Les numéros, mentionnés plus haut, de la revue *Pouvoirs* sur l'Espagne ont déjà montré combien l'importance de la tradition historique espagnole est indispensable à la réflexion. Ce qui n'empêche pas d'insister à nouveau. Ni d'en rappeler brièvement certains aspects afin de mieux valoriser le fait que trente années de stabilité démocratique peuvent paraître longues, mais ne le sont pas. Signalons pour rappel :

a) Entre 1808 et 1975 (la mort de Franco), une Espagne qui s'apparente plus à la tradition constitutionnaliste française qu'à la tradition britannique ou états-unienne. Une douzaine de constitutions ou de projets constitutionnels, presque tous commencés et/ou achevés par des moyens inconstitutionnels.

b) Pendant cent quarante ans, une moyenne de coups d'État civils ou militaires (ou de tentatives de putsch) tous les vingt mois.

c) Cette prolifération de périodes ou de phases constitutionnelles a peu à voir avec l'alternance, puisque pendant un siècle et demi et jusqu'à l'actuelle Constitution de 1978, l'Espagne a surtout connu diverses et longues périodes autoritaires durant le XIX^e siècle, en plus de deux dictatures militaires (n'oublions pas les quasi quarante années de franquisme), interrompues par de brèves et instables expérimentations libérales (y compris les expériences des I^{re} et II^e Républiques).

d) Un isolement international, recherché par le régime ou imposé par l'environnement extérieur qui fait que l'Espagne ne prend part à aucune des deux guerres mondiales et, précisément de ce fait, ne participe ni aux grands mouvements de réorganisation mondiaux (en particulier celui qui suit la Seconde Guerre mondiale, le plan Marshall), ni aux moments fondateurs des grandes organisations européennes de la seconde moitié du XX^e siècle.

7

Tout cela est bien connu, mais trente années après, cela a encore du sens de rappeler aujourd'hui le poids de cette hérédité pour comprendre la transition et l'importance de la notion de consensus dans la gestion qu'en ont fait tous les acteurs politiques et sociaux de l'époque. On pourrait argumenter que la transition a déjà été étudiée, expliquée, analysée en détail. Et c'est certain. Mais il est vrai aussi qu'elle est encore régulièrement invoquée dans la vie politique (et en particulier ces trois ou quatre dernières années) dans le but d'influencer la conjoncture actuelle. Cela n'est pas nouveau, le passé revient régulièrement (et de manière inattendue parfois) agiter ou perturber la vie politique de certains pays. La France a connu de tels retours, en particulier avec son passé colonial.

Mais, en Espagne, des tentatives sérieuses de révision de la transition ont eu lieu récemment, proposées à des fins politiques ou directement électoralistes par certains dirigeants politiques, médias ou intellectuels. Il est important de rappeler ici (et les lecteurs peuvent se référer aux numéros de *Pouvoirs* de 1979 et de 1984) que la transition espagnole est un succès pour diverses raisons qui peuvent être résumées ainsi :

a) Les acteurs politiques et sociaux de la phase finale du franquisme, qu'ils appartiennent au régime ou qu'ils se trouvent dans l'opposition clandestine, avaient tous à l'esprit l'importance (et la signification) de la tradition politico-constitutionnelle du XIX^e et du XX^e siècle. Cela a

été évidemment et paradoxalement facilité par la rapidité de la crise du franquisme, son incapacité évidente à se perpétuer ou à se moderniser, et par ce que cela pouvait signifier pour plusieurs générations d'Espagnols.

b) Le contexte et l'environnement internationaux ont joué un rôle décisif et positif : c'est l'époque où les dernières dictatures d'Europe occidentale tombent à la chaîne. Au Portugal, en Grèce, en Espagne, les transitions ne s'expliquent pas par les mêmes causes internes, mais tous ces pays subissent au milieu des années 1960 la même dynamique régionale (européenne, occidentale), qui pèsera sur les régimes autoritaires de manière déterminante.

8 c) Le consensus, mot rhétorique à usages variables (et pervers : c'est par exemple, dans des négociations complexes, le pire ennemi de la loi de la majorité, car donnant le droit de veto à un contre tous), a été utilisé, dans le cas de la transition espagnole, de la manière la plus adéquate. Il a généré une dynamique au sein de laquelle les principaux acteurs impliqués ont accepté pleinement la logique de la transaction, entendue non seulement comme une tactique dilatoire mais aussi, telle qu'elle est utilisée dans la théorie des jeux, comme moyen pour maximiser les bénéfices en limitant ses propres coûts au détriment des autres acteurs. Dans la transition qui nous intéresse, franquistes et anti-franquistes ont renoncé de manière explicite à des éléments non marginaux de leurs programmes politiques et idéologiques respectifs, ce qui a bénéficié à l'ensemble de la société espagnole. De plus, ils ont, à mon avis, identifié très justement les problèmes structurels les plus importants et les priorités essentielles du moment historique : de la réforme territoriale à l'instauration de mécanismes évidents de démocratie représentative, en passant par l'amnistie et certaines options fondamentales de normalisation sur le plan international.

L'autre aspect de la transition qui mérite d'être revisité trente ans plus tard est sans aucun doute son évaluation historique. N'oublions pas, dans un cadre plus général, le rôle important des transitions pendant ces trente dernières années, tant du point de vue intérieur pour chaque pays qu'à cause de l'émergence du concept de transitions régionales, un phénomène relativement nouveau dans la littérature comparée. En effet, en trente ans, on a assisté à au moins trois séries de transitions groupées qui ont toutes acquis une dimension régionale (le terme régional entendu au sens où il est employé dans le domaine des études internationales). La première, en 1974-1975, comprend les

transitions des pays d'Europe du Sud déjà mentionnés : le Portugal, la Grèce et l'Espagne qui mettent fin à leurs cycles de gouvernements autoritaires et normalisent leurs caractères de démocraties européennes. La deuxième, à partir de 1982, concerne les transitions des pays du cône sud latino-américain : l'Argentine, le Chili, le Paraguay et l'Uruguay qui ouvrent le chemin, à des rythmes et avec des résultats inégaux, à l'instauration de gouvernements civils et à la tenue d'élections ouvertes et compétitives. La dernière enfin, dont l'importance se passe de démonstration (car elle n'est pas l'objet de réflexion de ces pages), commence en 1989 : c'est la vague de transitions des pays du bloc de l'Est. Il n'est pas exagéré de dire que le cas de l'Espagne a été, plus qu'aucun autre, montré en exemple tant par les chercheurs universitaires que dans des processus politiques, avec parfois de bonnes intentions et parfois des erreurs. Et, à notre avis, c'est cette notion de consensus dans une situation de relatif équilibre des forces, la fin du régime autoritaire n'ayant été provoquée ni par une cause externe subite (guerre, intervention extérieure), ni par une cause de rupture interne (la révolution des Œillets au Portugal), qui suscite plus particulièrement cet intérêt.

9

Quand a commencé et quand, surtout, s'est achevée la transition espagnole ? Voici sans doute l'autre question qui a du sens aujourd'hui et à laquelle on ne pouvait répondre en 1979. Il n'est pas difficile de situer le début d'une transition et, dans le cas espagnol, tout le monde est généralement d'accord sur le fait que la disparition physique du dictateur, la mort de Franco (le 20 novembre 1975) représente le dernier jour de la dictature. Évidemment, dans le domaine de la recherche universitaire, on peut signaler les changements sociaux, économiques et idéologiques de la société espagnole qui ont commencé avant, dans les années 1960, ou certains vestiges du franquisme qui ont ressurgi à des moments difficiles de la transition (putsch militaire, le premier gouvernement d'Arias Navarro jusqu'à son remplacement par Adolfo Suárez en juin 1976, etc.). Mais le symbole de la mort de Franco est incontestable, notamment parce qu'il a ainsi été vécu par la collectivité.

Quant à l'achèvement de la transition, il faut l'entendre comme le moment où l'on peut parler d'une démocratie raisonnablement irréversible. Ce qui oblige à associer trois ou quatre critères distincts, qui, une fois combinés, permettent de refermer la période provisoire de la transition : les premières élections démocratiques de juin 1977 ; l'approbation,

la promulgation et l'entrée en vigueur de la Constitution (décembre 1978); la tentative de coup d'État de 1981 et sa résolution par des moyens strictement constitutionnels; et la première vérification de l'alternance électorale avec la première victoire à la majorité absolue du PSOE (Parti socialiste ouvrier espagnol) dirigé par Felipe González en octobre 1982 (à notre avis l'alternance est un test décisif pour vérifier la fin d'une transition).

QUELQUES CONSIDÉRATIONS SUR LES STRUCTURES ET LES NORMES

10 Du point de vue juridique formel, le système politique espagnol n'a pas changé. Il a été défini par le pouvoir constituant comme une démocratie parlementaire, avec une forme d'État de type monarchique, sur la base d'une distribution territoriale du pouvoir très décentralisée mais inscrite dans un État unitaire, non fédéral (au moins du point de vue doctrinal, car d'un point de vue concret il s'agit d'un État parafédéral). Tout cela fut minutieusement décrit en son temps (*Pouvoirs*, n° 8, 1979 et 1984) et il n'y a pas eu depuis de révisions constitutionnelles importantes, excepté sur les questions liées aux exigences du processus d'intégration à l'Europe. Mais d'un point de vue fonctionnel, afin de compléter la dimension juridique formelle de toute analyse de politique, il convient de souligner certains aspects essentiels.

La monarchie, en premier lieu, mérite peu de commentaires. Son rendement positif repose sur trois évaluations :

a) L'élan décisif que l'institution elle-même (avant tout à travers le roi) donna à la transition, thème à ce moment-là plus complexe et délicat qu'il n'y paraissait, car on ne peut oublier que les étapes successives et les mécanismes sur lesquels le processus de la transition a été construit sont, en premier lieu, ceux prévus par le système institutionnel et juridique du franquisme lui-même. En effet, c'est la loi pour la réforme politique de 1976 et en particulier sa dérivée directe, les premières élections parlementaires au suffrage universel du 15 juin 1977, qui introduit la rupture qualitative et irréversible du processus. En dotant le nouveau Parlement élu de pouvoir constituant, le processus a permis à la monarchie de se situer dans un nouveau contexte authentiquement démocratique (ce qui rompt définitivement avec le schéma prévu par le franquisme).

b) Le rôle du roi dans la résolution de la tentative de coup d'État de

février 1981. Un thème sur lequel on a publié ces vingt-cinq dernières années tout ce qui était important, de telle sorte qu'on peut affirmer, sans qu'il subsiste aucune question ni doute, que la couronne a renouvelé (et renforcé) son pacte de légitimité avec la Constitution et la souveraineté populaire grâce à cet épisode.

c) Depuis lors, la normalité institutionnelle, si l'on compare le titulaire actuel de la couronne avec n'importe lequel de ses prédécesseurs des derniers deux siècles, et la monarchie espagnole avec n'importe laquelle de ses analogues européennes ou occidentales, représente le troisième élément de rendement positif. Nous pourrions insister sur d'autres facteurs, comme le degré d'acceptation de l'institution, mis en valeur régulièrement dans les enquêtes d'opinion. Mais, à la vérité, il n'y a pas de débat de fond sur cette institution dans la vie politique espagnole. On peut accessoirement signaler comme une nouveauté relative tout ce qui concerne la séquence successorale puisque le prince et héritier du trône est déjà marié. On a assisté au début d'un débat à ce sujet (dans les médias mais pas vraiment dans l'opinion publique), sur la nécessité d'une réforme constitutionnelle en matière successorale et la non-discrimination en matière de sexe, mais ce débat, paraissant non urgent, a été implicitement remis à plus tard.

11

En ce qui concerne le gouvernement et le Parlement, ces trente dernières années ont confirmé plusieurs tendances extrêmes dans la dynamique de forte personnalisation du pouvoir exécutif (d'aucuns parlent même de tendance présidentieliste, mais le terme semble excessif). En résumé, le système espagnol, bien que de nature parlementaire, a connu une prééminence de leaderships forts, bien que de durées inégales : Adolfo Suárez (figure qui conserve encore un prestige sans égal, situé bien au-delà des partis) incarne la légitimité fondatrice de la démocratie espagnole ; Leopoldo Calvo Sotelo est l'exception dans la durée, un an et demi en fonction, entre la chute/démission de Suárez et la première victoire socialiste de 1982, il exerça avec discrétion son intérim et se retira avec encore plus de discrétion ; Felipe González, dont l'ombre continue de planer très fort à l'intérieur et à l'extérieur de son parti et de son pays, inaugura la période de leadership la plus longue, faisant croître la personnalisation du pouvoir politique au sein et en dehors du PSOE et des institutions publiques. Surtout, il domina clairement la scène politique de 1982 à 1996, avec des majorités absolues ou relatives ; José María Aznar, qui incarne l'alternance conservatrice après une longue période de gouvernements socialistes, a su gérer avec habileté

une première législature (1996-2000) remportée avec une majorité relative aux élections, pour parvenir – récupérant le centre sociologique de l'électorat – à la majorité absolue aux élections de 2000 ; José Luis Zapatero, ou le retour de l'audace politique sur la scène. N'oublions pas qu'avant de gagner les élections de 2004 – conséquence, selon la thèse la plus répandue, de la manière néfaste avec laquelle le gouvernement du Parti populaire tenta de manipuler l'opinion publique, insistant sur la culpabilité de l'ETA dans l'attentat du 11 mars 2004, islamiste –, Zapatero remporta contre tout pronostic (et de quelques voix) le congrès du PSOE en 2000. Il était de fait un véritable outsider dans la course à la succession du secrétaire général et Felipe González lui-même a reconnu par la suite qu'il n'était pas son candidat préféré et qu'il n'avait rien fait pour le soutenir.

12

Pendant ces trente dernières années, l'exercice du pouvoir exécutif, de la fonction gouvernementale, s'est vu caractérisé par l'inversion de la relation formelle qui définit en théorie le régime parlementaire. Formellement, la fonction du Parlement est (en plus d'exercer le pouvoir législatif) de donner un élan à l'action du gouvernement et en même temps de le contrôler politiquement. Bien que ce ne soit pas un phénomène inhabituel dans les démocraties parlementaires d'Europe continentale, l'Espagne a poussé très loin cette inversion formelle à laquelle nous faisons référence. La discipline mécanique et figée des groupes parlementaires, à laquelle il faut ajouter – y compris dans le cas de gouvernements soutenus par des majorités relatives – des exécutifs très stables et la faiblesse de possibles majorités alternatives (en l'absence d'élections), plus les effets à mon avis pervers de ladite motion de censure constructive, tout cela fait que, depuis 1982, le gouvernement contrôle concrètement le Parlement. Les statistiques montrent aussi qu'il n'a aucun mal à imposer en plus son agenda législatif et politique en général. Les problèmes de stabilité et d'instabilité dans tous les cas (González et Aznar à la fin de leurs dernières législatures) ont été générés et ont produit des effets en dehors du Parlement, dans les médias et dans l'opinion publique (corruption, excès de la lutte antiterroriste avec les GAL, gestion de l'attentat du 11 mars 2004, etc.).

Le pouvoir judiciaire et le Tribunal constitutionnel constituent respectivement des cas à part. Le premier a connu, pendant ces trente ans, et en tant que pouvoir de l'État de droit, plusieurs phénomènes et différents changements (non formels mais fonctionnellement par-

lant). Au cours d'une première étape, l'opinion publique et les acteurs qui dirigeaient la transition partageaient une même méfiance logique envers le pouvoir judiciaire très administratif, amplement compromis avec le régime franquiste, n'ayant connu aucune épuration (ce qui constitue une des options de la transition espagnole) et marqué à droite (conservateur) avec certaines exceptions ponctuelles. Cela explique en partie l'option privilégiant un Tribunal constitutionnel fort, couvrant des thèmes relatifs à la protection des droits fondamentaux y compris le polémique *recurso de amparo* (recours en sauvegarde). À l'étape des réformes techniques, législatives et de celles concernant la professionnalisation, survient rapidement un phénomène qui, sans être exclusivement espagnol, prend en Espagne des dimensions très préoccupantes. Il s'agit de la croissance de la polarisation idéologique au sein de la magistrature et des liens croissants de celle-ci avec les partis politiques (pas formellement, mais à travers l'exercice de ses fonctions) ; en résumé cela s'appelle la politisation de la justice à travers la judiciarisation de la politique. Ce phénomène s'est aggravé notamment au cours des quinze dernières années. Certains auteurs expliquent cette aggravation par un étrange effet collatéral : l'émergence de ceux qu'on appelle les juges vedettes, c'est-à-dire les juges qui semblent mettre l'exercice de leur fonction au-delà de l'habituel, provoquant (recherchant ?) une forte projection médiatique. Dans certaines affaires célèbres, ils parviennent même à donner l'impression qu'ils sont l'une des parties. Certains analystes les ont surnommés avec ironie les juges justiciers.

13

Le Tribunal constitutionnel, pour sa part, après une longue et brillante étape fondatrice au cours de laquelle il gagna ses lettres de noblesse en tant que gardien de la Constitution, n'a pas non plus échappé ces dernières années (selon certains, le déclin a commencé il y a vingt ans, d'autres le datent d'il y a cinq ans) à cette dynamique perverse, bien que cela soit moins marqué que pour le pouvoir judiciaire. Mais la polarisation, politiquement prévisible pour certains cas sensibles (par exemple les réformes de certains statuts d'autonomie), qui a atteint des extrêmes sans précédents au cours de ces trois dernières années, les incidents de récusation internes de ses membres, la pression de certains médias sur le Tribunal, sont autant d'éléments qui placent ce dernier dans cette dynamique structurelle de perte de qualité institutionnelle et démocratique. Le bilan est sans doute plus complexe, mais si l'on considère la trajectoire de l'institution de ses premières années aux cinq dernières, les différences qualitatives sautent aux yeux.

La partitocratie a ainsi atteint en Espagne des niveaux tels que, notamment dans le cas du pouvoir judiciaire et du Tribunal constitutionnel, toutes les alarmes devraient sonner.

ACTEURS ET DYNAMIQUES : UN BILAN

D'autres aspects du cas espagnol méritent d'être pris en compte à l'heure du bilan introductif de trente années de démocratie. Certains sont paradoxaux, d'autres moins (car ils sont consubstantiels à l'évolution de la majorité des démocraties parlementaires européennes), et il est donc difficile de prévoir leur courbe évolutive.

14 a) Bien qu'en Espagne le système électoral proportionnel (variante d'Hondt) soit en vigueur, nous avons assisté ces trente dernières années, du point de vue de la sociologie électorale conventionnelle, à la consolidation d'une tendance à un système bipartite, ce qui est insolite. N'oublions pas que pour les premières élections de 1977, 209 (!) partis et coalitions étaient inscrits sur le registre des associations politiques. Un peu moins de 20 obtinrent une représentation. La tendance bipolaire était cependant déjà manifeste. Cela fait des années que le PSOE et le Parti populaire rassemblent plus des trois quarts des voix (et l'enquête du Centre de recherches sociologiques CIS en automne 2007 situe cette proportion – bien qu'il s'agisse d'une enquête d'opinion – à 80%) aux élections générales (Congrès des députés – au Sénat le système électoral majoritaire de vote limité accentue le phénomène), ce qui se reflète logiquement dans les institutions parlementaires.

De manière fonctionnelle au moins, le système d'Hondt n'a pas empêché les majorités absolues et les majorités relatives, mais la répartition des sièges par province a favorisé les grands partis. Ce qui fait qu'en Espagne, il y a divers systèmes de partis : le national, bipartisme modéré (ou compensé) par diverses minorités : ex-communistes, Catalans et Basques, plus certains cas représentant des partis régionaux en dehors des nationalités historiques. Mais il faut y ajouter le système des partis des Communautés autonomes, et pas seulement des historiques. Cela rend la négociation politique entre gouvernement et opposition(s) très complexe.

b) La question territoriale confère encore au cas espagnol sa particularité en Europe. Comme le montre une récente étude du professeur Ferran Requejo, l'Espagne se situe à la tête des systèmes politiques qui

ont un fonctionnement fédéral au sein d'un État formellement unitaire, s'apparentant par de nombreux aspects à un État fédéral¹. Ce phénomène a déjà été amplement admis dans le monde universitaire, mais la réalité, trente ans plus tard, consolide un paradoxe de fond : l'immense degré de décentralisation politique du modèle constitutionnel espagnol, son rendement du point de vue institutionnel, budgétaire, des services, etc., n'a pas entraîné une pleine acceptation du modèle de la part de diverses entités territoriales, alors qu'il semble ne pas y avoir de corrélation logique entre le degré d'autogouvernement acquis et l'atténuation des revendications souverainistes ou de plus grande autonomie dans des segments significatifs de l'opinion publique. De plus, dans certains cas, l'élan revendicatif des Communautés autonomes non historiques semble avoir augmenté, une tendance à laquelle on n'a assisté ni pendant la transition, ni pendant le franquisme, ni jusqu'à la moitié des années 1980. On peut considérer de cette manière un double phénomène : les Communautés autonomes représentent une échelle ou un niveau essentiel dans la structure des pouvoirs publics, au sein desquelles la polarisation bipartite (entre PSOE et PP, avec quelques exceptions classiques comme la Catalogne et le pays Basque) se vérifie encore ; en même temps elles constituent toutes d'efficaces groupes de pression face au gouvernement, que ce soit parce qu'elles négocient directement, à travers les partis (si le gouvernement central et le gouvernement autonome sont de la même orientation politique) ou à travers les institutions (de gouvernement à gouvernement). Tout cela met plus encore en évidence la marginalité du Sénat, véritable Cendrillon du système politique espagnol (supposé être la Chambre de représentation territoriale du Parlement espagnol).

15

c) Dans le chapitre concernant les autres acteurs du processus politique, ou, si l'on préfère, les groupes atypiques de pression, on a assisté pendant ces trente années à de substantiels changements. Les forces armées, puissant groupe de pression de la transition, ont, après plusieurs et sévères péripéties, renoncé à être l'unique groupe de pression possédant les moyens de sa politique (la force militaire). Elles ont surtout acquis un profil institutionnel exemplaire, même si le passage récent de la conscription à l'armée professionnelle a entraîné certaines difficultés d'adaptation (notamment un recrutement moindre que prévu à un

1. *Federalismo, descentralización y pluralismo nacional*, Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, 2007.

moment historique où l'Espagne a plus d'obligations militaires internationales que jamais en son histoire).

Pour résumer : la résolution institutionnelle (il faut y insister) du coup d'État de février 1981, l'entrée dans l'Alliance atlantique en 1982, la présence croissante de militaires espagnols dans les missions internationales multinationales, la réforme militaire du gouvernement socialiste dans les années 1980 et le passage à l'armée professionnelle sont les facteurs qui concluent ce chapitre, encore si pesant dans l'histoire politique de l'Espagne.

16 d) Nous pourrions ajouter l'Église. Un lobby toujours très puissant, qui a pesé de manière constante sur tous les gouvernements de la démocratie et qui reprend aujourd'hui des positions très conservatrices dans tous les domaines (mais cela est dû à la position de l'Église catholique en tant qu'institution globale dirigée par le Vatican). Le temps où l'Église jouait un rôle déterminant, progressiste et démocratique, dans l'étape finale du franquisme et dans la transition elle-même, est bien loin.

e) Par contre, les moyens de communication, de différents types et pas seulement dans le domaine classique de la sociologie des médias, ont gagné en importance ; ce phénomène global est l'un des facteurs clés de la globalisation. Dans le cas de la démocratie espagnole, nous nous référons à un problème qui s'est étendu au cours des dix dernières années : la relation directe ou proche, sans intermédiaire, entre les grands groupes de communication et les grandes forces politiques. En Espagne, le degré d'affrontement et de polarisation existant entre certains journaux, radios et télévisions ou entre les grands partis est strictement parallèle et explicite.

f) Cela laisse les groupes de pression plus conventionnels à un discret second plan : organisations syndicales, organisations patronales (bien plus importantes), groupes économiques (de type bancaire ou financier) remplissent leur fonction au sein du système mais avec plus de continuité que de grandes innovations.

EN GUISE DE CONCLUSION

On pourrait conclure cette tentative de bilan de l'Espagne démocratique en soulignant à nouveau le paradoxe de fond. Le bilan est largement positif, et même spectaculaire si l'on se place dans une pers-

pective historique, mais l'opinion publique en a, sur certains aspects, une perception négative. Les sondages relèvent quelques faits significatifs tout en mettant en relief certaines inconsistances de l'opinion publique à l'heure où elle s'exprime. Ainsi, le degré d'évaluation de la situation peut être à la fois très positif tout en exprimant une attitude collective de pessimisme social. Les préoccupations des citoyens, selon les enquêtes régulières du CIS (qui dépend du gouvernement mais qui est géré de manière très professionnelle), sont nombreuses, mais quatre d'entre elles sont récurrentes (leur ordre d'apparition peut varier en fonction des facteurs conjoncturels) : chômage, terrorisme, immigration, logement. Le taux de chômage a diminué dans les dernières années, mais la précarité de l'emploi, sa volatilité, la marginalisation des jeunes dans l'accès au marché du travail, etc., en compliquent la perception. Le terrorisme : l'ETA va et vient, rompt sa énième trêve, tente de se réorganiser mais est, avec des différences, à son moment le plus bas depuis 1977 et clairement dans sa dernière ligne droite (ce qui n'exclut pas comme on sait des radicalisations et des fuites en avant), cependant elle reste dans la liste des préoccupations citoyennes, plus du fait du tragique bilan de plusieurs décennies, ancré dans la mémoire collective, que pour des raisons objectives liées au moment actuel. L'immigration : c'est une des nouveautés spectaculaires du cas espagnol. L'Espagne a aujourd'hui (fin 2007) un taux d'immigration d'un peu plus de 10%, obtenu en moins de huit ans (en 1997 le taux d'immigration était de 1,7%), alors que la France, le Royaume-Uni, la Belgique, la Suisse et l'Allemagne l'ont atteint lors de processus de trente, quarante, voire cinquante années ! L'impact de cette variable (compression temporelle du flux migratoire) sur l'opinion publique pose en Espagne un sérieux problème d'interprétation.

17

Et cependant, l'Espagne s'est rapidement et bien intégrée dans son environnement international, le pays est sorti de siècles d'isolement et de gouvernements autoritaires, et ses perspectives – en termes comparatifs – sont raisonnablement bonnes malgré le degré considérable d'insatisfaction de son opinion publique. Mais, en démocratie, la bonne gestion du paradoxe de la morosité ne constitue-t-elle pas la clé de la stabilité ?

TRADUIT DE L'ESPAGNOL PAR ANNE PROENZA

R É S U M É

Trente ans de démocratie parlementaire en Espagne, le délai est suffisant pour essayer de dresser un bilan de cette expérience. D'une part, l'Espagne a vécu une des plus longues dictatures de l'Europe occidentale depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. D'autre part, elle a produit une transition qui continue d'être sujet à débat et réflexion, et qui a eu une influence certaine au-delà de ses frontières. Finalement, ce délai de trente ans nous permet de dresser un bilan du rendement du système politique espagnol, ainsi que de sa dynamique sociale, à travers le bilan de ses institutions et des acteurs concernés.

UN ÉTAT UNITAIRE ULTRA-FÉDÉRAL

Tel que suggéré par les concepteurs de ce numéro de *Pouvoirs*, et peut-être un peu hâtivement accepté par l'auteur des lignes qui suivent, l'intitulé du présent sujet recèle, faute d'une formulation interrogative, une double affirmation : l'État espagnol serait tout à la fois unitaire et fédéral, et d'un fédéralisme particulièrement accentué puisque « ultra-fédéral ». Au moins pour partie elle demande à être vérifiée.

19

Sur la combinaison de l'unitaire et du pluriel (par référence au principe d'autonomie auquel peut, entre autres formules, correspondre le fédéralisme), il n'y a pas matière à hésitation.

Conséquence d'un compromis que les circonstances de l'époque imposaient au constituant¹, l'article 2 de la Constitution du 29 décembre 1978 dispose que « la Constitution repose sur l'unité indissoluble de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et régions qui en font partie et la solidarité entre elles toutes ».

À l'expérience, ce compromis conjoncturel a eu ses mérites. Il s'est pérennisé et près de trente ans plus tard chacun admet, à l'exception de quelques courants nationalistes, que progressivement concrétisée et perfectionnée la formule unité/autonomie dote l'Espagne d'institutions globalement satisfaisantes.

De fait, en affirmant le principe d'unité, l'article 2 ne fait que tirer la conséquence logique de l'article 1-2 aux termes duquel « la souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol dont émanent tous les pouvoirs de l'État ». Comme le rappelle une rigoureuse étude du

1. Guy Carcassonne, « Les "nationalités" dans la Constitution », *Pouvoirs*, n° 8, *L'Espagne*.

professeur Luciano Parejo, « si tous les pouvoirs émanent du peuple espagnol, en émane d'abord le pouvoir constituant qui est par là même unitaire, quelle que soit la diversification territoriale ultérieure des pouvoirs qu'il constitue. Lui seul a capacité de définir la communauté politique et l'État, de sorte que la Constitution suppose l'expression de l'unité dans la mesure où c'est elle qui formalise le tout au sein duquel s'expriment des parties qui ne peuvent le modifier² ».

Cette analyse doctrinale est également celle de la jurisprudence constitutionnelle qui dès l'origine considère que, « parce qu'elle n'est pas égale à la souveraineté, l'autonomie s'analyse en un pouvoir limité, de sorte que, chaque organisation territoriale dotée d'autonomie ne constituant qu'une partie du tout, le principe d'autonomie ne peut en aucun cas s'opposer à celui d'unité³ ».

20 Ainsi, parce que la souveraineté, indivisible par nature dans un État démocratique, ne réside pas dans « les peuples d'Espagne » que mentionne le préambule ou dans les « nationalités et régions » de l'article 2, mais dans le peuple espagnol au sens de l'ensemble des citoyens, l'État des autonomies est un État unitaire⁴, au sens d'un État unique et non pas, comme le proposaient par voie d'amendement les nationalistes basques du PNV et catalans de l'ERC, un État composé d'« une communauté de peuples titulaires de la souveraineté ». Formule qui débouchait sur une confédération qui, par définition, n'est pas un État fédéral (sauf à qualifier de confédération, comme dans le cas de la Suisse, ce qui en réalité n'en est pas une).

Cela étant, si l'unité indissoluble de la Nation espagnole implique une telle conséquence, elle ne fait en revanche pas obstacle à ce que l'État unitaire dont il s'agit soit un État décentralisé, un État « composé », un État « des autonomies », voire un État fédéral, ce qui relève, là encore, de la seule volonté du peuple espagnol souverain unique et indivisible.

Mais alors, qu'en est-il au juste de la nature de l'État espagnol ? Serait-il, sans que la Constitution le dise, un État effectivement fédéral,

2. « La evolución del estado constitucional y la construcción en España del estado de las autonomías », in ouvrage collectif, *Organización territorial de los Estados Europeos*, vol. I, Ed Asamblea de Madrid, 2006.

3. STC 4/1981, 2 février 1981, dans le même sens, STC 214/1989, 21 décembre 1989, STC 151/2001, 5 juillet 2001.

4. Voir sur ce point la claire démonstration du professeur Francesc de Carreras Serra, « El término nación española en su contexto constitucional », *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, août 2006.

et si oui avec des particularités telles qu'il conviendrait de le qualifier de « supra-fédéral » ?

Tenter de répondre à cette double question conduit à raisonner par référence, d'abord à la norme de 1978 et à la mise en œuvre de ses principes par les textes ultérieurs et la jurisprudence constitutionnelle, ensuite à ce qui peut apparaître comme des débordements de la Constitution induits par le récent processus d'élaboration et d'adoption de nouveaux statuts d'autonomie dont celui de la Catalogne en 2006. Cela revient à retenir une démarche chronologique simpliste et peu fréquemment pertinente mais qui en l'occurrence apparaîtra justifiée par le fait que, sur notre sujet, il y a un avant et un après 2006.

Qu'en est-il donc de la nature juridique de l'État espagnol au terme de plus d'un quart de siècle (1978-2006) de mise en place et d'approfondissement d'une formule initiale peu précise et donc ouverte⁵, et *quid* des incidences sur cette nature juridique du processus de réforme des statuts d'autonomie initié par la Communauté autonome de Valence (accord du Parti populaire et du Parti socialiste sur le projet et approbation par le Congrès des députés le 9 février 2006) et notamment concrétisé par l'approbation (loi organique 6/2006 du 19 juillet 2006) du nouveau statut de la Catalogne (celui de l'Andalousie sera adopté l'année suivante par loi organique du 19 mars 2007) ? Statut particulier auquel on portera ici une attention toute spéciale, eu égard à son intérêt intrinsèque et au fait que l'on s'accorde à considérer que, s'il échappe à la censure du Tribunal constitutionnel (actuellement saisi de plusieurs recours), il ne manquera pas d'influer sur les divers processus de réformes statutaires engagés, et non encore finalisés (îles Baléares, Aragon, Canaries, Castille-León, Castille-La-Manche) et sur ceux à venir à plus ou moins brève échéance pour les Communautés autonomes restantes⁶.

21

5. Santiago Muñoz Machado, *El problema de la vertebración del estado en España*, Madrid, Ed Iustel, 2006, p. 318 sq. ; Joaquín Ferret Jacas, « Estatutos de autonomía : función constitucional y límites materiales », in *Revista catalana de dret public*, n° 31, 2005, p. 23 ; Iñaki Lasagabaster Herrarte, « La reforma de los estatutos de autonomía : una reflexión sobre su teoría y prácticas actuales », in *Revista catalana de dret public*, n° 31, 2005, p. 21.

6. Voir Luciano Parejo, « La organización territorial del Estado ¿ proceso a continuar u obra a culminar ? », *Justicia administrativa*, n° 31, 2006, p. 5, note 14 ; Tomás Ramón Fernández, « De la reforma de los Estatutos a la reforma de la Constitución », *Revista Foro*, n° 4, 2007 ; Président Pascual Maragall, déclaration devant la Commission générale des Communautés autonomes du Sénat, *Diario de sesiones del Senado*, 2006, n° 318, p. 6.

DU FÉDÉRALISME DANS LE CADRE
DE LA CONSTITUTION DE 1978

Une fois affirmé le principe d'autonomie, la Constitution établit, selon la formule de Guy Carcassonne, un régime à géométrie variable concernant à la fois la création, l'organisation et l'élaboration des statuts, faisant coexister deux systèmes de constitution et d'élaboration des statuts, prévoyant un complexe mécanisme de répartition des compétences⁷.

22 D'après certains, ce dispositif effectivement complexe mais surtout peu consistant n'aurait correspondu à aucun modèle d'organisation territoriale, de sorte que par renvoi, pour en traiter, aux statuts d'autonomie, ce point se serait en quelque sorte trouvé déconstitutionnalisé⁸. On peut toutefois se convaincre du contraire en observant que, par son titre VIII, la Constitution du 29 décembre 1978 traite bien des aspects structurels de base de l'État des autonomies : relations entre l'État et les Communautés autonomes et de ces dernières entre elles (art. 145 et 154), caractère et contenu des statuts (art. 147), compétences exclusives de l'État et principes de répartition de compétences entre lui et les Communautés autonomes (art. 149 et 150), éléments institutionnels de base de celles-ci (art. 152), relations juridictionnelles État/Communautés autonomes (art. 153), mesures propres à assurer le respect par les Communautés autonomes de leurs obligations (art. 155), principes régulateurs de financement des autonomies (art. 156-158).

Cela étant, dans la perspective de sa consolidation et de son parachèvement, la concision et certaines lacunes de ce dispositif constitutionnel permettaient d'envisager une diversité d'options parmi lesquelles le fédéralisme ne semblait cependant pas privilégié *a priori* dans la mesure où, initialement envisagé par la commission constitutionnelle, un système des autonomies de type fédéral fut en définitive abandonné au profit d'une formule moins définie et impliquant des développements ultérieurs par le biais des statuts et de lois générales de l'État⁹. La situation de départ était d'autant plus ouverte que la norme fondamentale ne prédéterminait pas la carte des autonomies,

7. Guy Carcassonne, *op. cit.*, p. 119.

8. Voir notamment en ce sens Pedro Cruz Villalón, *La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, 1999.

9. Luciano Parejo, *La evolución del Estado constitucional, op. cit.*, p. 27.

c'est-à-dire le nombre et la délimitation géographique des Communautés autonomes (en s'en remettant à cet égard à la libre initiative des territoires concernés), et qu'en vertu du principe dit principe « dispositif » elle ne fixait pas le contenu des compétences des éventuelles Communautés laissant à chacune le soin de le déterminer elle-même par le biais de son statut¹⁰.

Les développements qu'imposait un tel cadre constitutionnel seront donc le fait des statuts, mais aussi de la loi nationale et de la jurisprudence¹¹. Quelque vingt-cinq ans plus tard une large doctrine les considère comme menés à terme, au sens d'une pleine expression du potentiel de la Constitution¹² – sans que cela fasse pour autant obstacle au constat d'insuffisances intrinsèques conduisant à envisager la poursuite de l'évolution sur le terrain différent de la réforme constitutionnelle¹³.

Rapidement facilité par un premier consensus majorité/opposition (signature le 31 juillet 1981 d'un ensemble d'accords entre le président du gouvernement et le secrétaire général du PSOE) qui se confirmera par la suite (le 28 février 1992, signature par les principales forces politiques d'accords d'autonomie destinés à permettre l'harmonisation du contenu et de la portée des compétences de toutes les Communautés autonomes), précisé par une succession de textes législatifs d'importance (comme la première loi, dès 1980, sur le système de financement des Communautés autonomes et la loi du 27 décembre 2001 fixant les dispositions actuelles en la matière), explicité et concrétisé par les dispositions des statuts, le processus de mise en place de l'État des autonomies peut effectivement apparaître, non pas comme générateur d'un régime sans imperfections ni insuffisances¹⁴, mais comme pleinement abouti au regard des virtualités constitutionnelles. Cela dans la mesure où le choix d'accéder à la condition de Communauté autonome a en définitive été unanime (ce qui n'allait pas de soi à l'origine) et où, grâce à son statut particulier et aux lois générales, chacune des Commu-

23

10. Francesc de Carreras Serra, *op. cit.*, p. 15.

11. Le 5 août 1983 intervient par exemple une décision fondamentale du Tribunal constitutionnel sur le projet de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).

12. Voir Luciano Parejo, « La organización territorial del Estado... », *op. cit.*, p. 3; Tomás Ramón Fernández, *op. cit.*, p. 2; Francesc de Carreras Serra, « Reflexiones sobre la propuesta de nuevo Estatuto de Cataluña », *Teoría y realidad constitucional*, n° 16, 2005, p. 47 sq. ; Antonio Jiménez Blanco, « El federalismo en EEUU y en Alemania : notas para un debate acerca de la reforma de los Estados de autonomía en España », *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n° 1, 2006.

13. Voir notamment Santiago Muñoz Machado, *op. cit.*, p. 322 sq.

14. *Ibid.*, p. 324 sq.

nautés dispose, à égalité avec toutes les autres, du niveau maximal de compétences permis par le mécanisme complexe de l'article 149-1¹⁵.

Comme l'observe Francesc de Carreras Serra, « avec le transfert à toutes les Communautés des services d'enseignement et de santé et avec l'accord de 2001 sur les nouvelles modalités de financement se trouvaient établis un avant et un après : la décentralisation était terminée »¹⁶.

Dès lors, sans ignorer que les caractères des États fédéraux ne sont pas uniformes¹⁷, mais en admettant de raisonner par référence à quelques traits de portée générale (existence d'un double niveau, central et local, d'organes et de compétences législatifs, exécutifs et juridictionnels ; distinction corrélative des sources de revenus fiscaux et des compétences quant à leur emploi ; possibilités d'« ingérence », selon la terminologie allemande, de chacune des deux sphères dans certaines des affaires de l'autre et présence des organes la permettant ; existence, à l'instar de la Cour suprême des États-Unis, d'un arbitre garantissant le respect des règles du jeu), peut-on, à ce stade de son évolution, qualifier l'État espagnol des autonomies d'État fédéral ?

Certains considèrent encore que « le modèle obtenu... n'est pas réductible à l'un des types ou modèles idéaux »¹⁸, mais là n'est pas l'analyse de la doctrine dominante.

Reprenant une formule connue en Espagne depuis Prat de la Riba¹⁹, un excellent ouvrage du professeur Eliseo Aja qualifie le régime espagnol de *sistema federal « con hechos diferenciales »*, littéralement « faits différentiels »²⁰. Si elle est donc ancienne, cette terminologie n'est pas sans trouver également appui dans le préambule même de la Constitution qui, soucieux de leur protection, évoque les cultures, traditions, langues et institutions des « peuples d'Espagne ». Il y a bien là une reconnaissance de « faits différentiels » dont on peut alors se demander si elle est en adéquation avec la nature d'un État fédéral.

À s'en tenir à l'analyse de quelques auteurs il serait permis d'en

15. Tomás Ramón Fernández, *op cit.*, p. 2 *sq.*

16. « Reflexiones sobre la propuesta de nuevo Estatuto de Cataluña », *op. cit.*, p. 19.

17. Antonio Jiménez Blanco, *op cit.*, p. 119 *sq.*

18. Luciano Parejo, « La evolución del Estado constitucional », *op cit.*, p. 29.

19. Enric Ucelay-Da Cal, *El imperialismo catalán. Prat de la Riba, Cambó, D'ors y la conquista moral de España*, Barcelone, Edhasa, 2003, p. 26 *sq.*

20. Eliseo Aja, *El Estado autonómico : Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999, p. 36 et 37.

douter. D'après le professeur Enric Fossas, tenir compte des « faits différentiels » conduit à envisager plus exactement « une société différentielle avec des Communautés à caractère national à côté d'autres qui n'ont pas ce caractère »²¹.

En d'autres termes il conviendrait d'admettre que certaines Communautés constituent des sociétés nationalement différenciées et doivent, comme telles, jouir d'une autonomie différente de celle des autres parce que leur position constitutionnelle est spécifique et supérieure.

On s'éloignerait alors manifestement du fédéralisme ; mais il est une autre façon de voir, dominante celle-là dans la doctrine espagnole, qui ne conduit pas à pareille dérive²².

Simplement considérés comme des particularismes concrets (langue vernaculaire, droits historiques, droit civil propre, etc.) caractéristiques de telle ou telle entité territoriale (essentiellement la Catalogne, le pays Basque et la Galice), les « faits différentiels » justifient, pour ce qui les concerne, des solutions juridiques propres et destinées à leur assurer la protection voulue par le préambule, mais, au-delà, la conclusion selon laquelle ils confèreraient aux Communautés autonomes qui les possèdent le droit à un statut différent de ceux des autres ne repose sur aucune base constitutionnelle. Autrement dit, à bien lire l'ensemble de la Constitution, pour tout ce qui n'est pas « faits différentiels » le régime juridique de toutes les Communautés autonomes peut être exactement le même. Se prononçant sur la question, l'actuel ministre des Administrations publiques, Jordi Sevilla, affirme que « les autres Communautés auront les mêmes compétences que la Catalogne... qu'il n'y aura pas d'autonomies de première et seconde classe... parce que la Constitution et le sens commun l'interdisent²³ ».

En elle-même la particularité espagnole des « faits différentiels » est donc sans véritable incidence sur l'éventualité d'une nature fédérale de l'État des autonomies.

Cela étant, qu'en est-il au juste ?

21. Enric Fossas, « Propuestas para un debate crónico », *Revista de Occidente*, n° 229, 2000, et, dans le même sens, Miguel Herrero de Miñon, *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, Taurus, 1998.

22. Voir les auteurs cités dans l'étude de Francesc de Carreras Serra, « Los hechos diferenciales en la Constitución », in ouvrage collectif, *La Constitución a examen. Un estudio académico 25 años después*, Madrid, Marcial Pons, 2004.

23. *El País*, 13 novembre 2005.

Pour le professeur Roberto L. Blanco Valdés, le débat politique sur la nécessité ou non d'avancer vers la construction d'un État fédéral porte sur « un objet inexistant [...] pour la très simple raison que l'on peut difficilement cheminer vers où l'on se trouve déjà »²⁴. Il ajoute que « nombre de nos dirigeants attendent le Godot de l'État fédéral [...] sans réaliser que Godot s'est déjà installé depuis longtemps ».

Selon Antonio Jiménez Blanco, « en dépit du silence de la Constitution, en dépit du caractère structurel des faits différentiels, nous avons en Espagne un État que les meilleurs auteurs qualifient de fédéral²⁵ ».

Les limites quantitatives de notre exercice interdisant l'examen approfondi des dispositions textuelles et de la jurisprudence qui permettrait de vérifier le bien-fondé de ces assertions, nous nous limiterons ici à citer à nouveau Eliseo Aja.

26 Observant « qu'existe en Espagne le double niveau de pouvoir propre à toute fédération, que les Communautés autonomes disposent d'un vaste champ de compétences et des financements correspondants, que les conflits se résolvent devant le Tribunal constitutionnel et que tout cela se trouve constitutionnellement établi de telle sorte que les lois de l'État ne peuvent le changer », il en conclut que « les éléments essentiels de l'État des autonomies, tel qu'il s'est configuré en vingt ans, coïncident avec ceux que la théorie constitutionnelle considère comme propres au fédéralisme... », que l'État espagnol « présente tous les caractères essentiels des fédéralismes contemporains, spécialement de type européen »²⁶.

L'État espagnol est donc bien, tout à la fois, unitaire et fédéral, mais d'un fédéralisme qui, dans sa version actuelle, loin d'être « ultra-fédéral », est au contraire entaché de quelques insuffisances dont la principale concerne la configuration du Sénat.

À l'origine, la Constitution ne déterminant ni le nombre des Communautés autonomes, ni l'étendue des compétences de celles qui pourraient se constituer, et le jeu du « principe dispositif » n'excluant pas qu'une bonne part des régions espagnoles ne fassent le choix d'accéder à ce statut, il n'était pas illogique de concevoir le Sénat comme une Chambre haute sur le modèle de celles des États unitaires plutôt que sur celui d'une assemblée représentative de Commu-

24. Roberto L. Blanco Valdés, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid, Alianza, 2005.

25. Antonio Jiménez Blanco, *op. cit.*, p. 126.

26. Eliseo Aja, *op. cit.*, p. 36, 37.

nautés autonomes qui n'existaient pas encore et pouvaient ne jamais exister.

Au terme de l'évolution qui vient d'être évoquée, cela est évidemment devenu une anomalie dont on s'accorde très majoritairement à considérer qu'elle devrait être corrigée par une réforme constitutionnelle²⁷.

Mais alors, absent jusqu'ici, l'ultra-fédéralisme serait-il maintenant préfigurée par les réformes autonomistes et notamment par le nouveau statut de la Catalogne et ceux qui, tel celui de l'Andalousie, s'en rapprochent ?

RÉFORMES STATUTAIRES ET ULTRA-FÉDÉRALISME

Puisque l'établissement progressif du régime de l'État des autonomies avait conduit à une formule de type fédéral, l'adaptation du Sénat à cette réalité s'imposait ; doctrine universitaire et grands partis nationaux s'accordaient sur ce point. La réforme du Sénat figure dans un document approuvé par le PSOE réuni le 30 août 2003 à Santillana del Mar (Cantabrie), et le 17 septembre de l'année suivante c'est le Parti populaire (PP) qui se prononce à son tour en faveur de cette même réforme.

Était-elle également envisagée et soutenue par les promoteurs du large mouvement de réformes autonomistes des années 2000 ? De fait ils étaient surtout silencieux sur ce point et peut-être fallait-il voir là l'indice d'une certaine antinomie entre aspirations nationalistes et fédéralisme. En tout état de cause, puisque la demande ne s'exprimait guère au niveau des Communautés autonomes soucieuses de profonds changements et qu'en définitive réformer le Sénat semblait n'être plus une priorité immédiate pour le gouvernement central, la présente étude peut faire l'impasse sur ce point (étant entendu que si la réforme du Sénat se réalisait un jour elle rapprocherait l'État espagnol des autonomies des autres États fédéraux mais n'en ferait pas pour autant un État supra-fédéral).

En revanche, observant que les nouveaux statuts conduisent à un accroissement et à un renforcement sensibles des compétences des Communautés autonomes (il suffit pour s'en convaincre de se reporter au statut catalan de 2006), ne décèlerait-on pas, sous cet angle, des avancées vers un supra-fédéralisme ?

Si l'on envisage, là encore, le cas catalan, l'accroissement des com-

27. Voir, par exemple, Iñaki Lasagabaster Herrarte, *op. cit.*, p. 21.

pétences autonomes impliqué par les réformes déjà abouties est certes indéniable.

On pourrait *a priori* s'en étonner dans la mesure où il était par ailleurs considéré que le maximum constitutionnellement permis se trouvait préalablement atteint et que cela semblait établi par les chiffres. On constate, par exemple, qu'une fois réalisé le dernier transfert de compétences (en matière de santé et d'éducation), le nombre de fonctionnaires de l'État n'était plus que de 233 440, alors que celui des Communautés autonomes s'élevait à 1 223 129 et que pour les collectivités locales inférieures il atteignait 493 505.

28 Toutefois, sans contester ces données de fait, les tenants du changement faisaient valoir que si les compétences des Communautés autonomes étaient effectivement nombreuses (essentiellement de nature administrative), leur mise en œuvre se trouvait conditionnée par l'État, moyennant notamment le recours aux lois dites « fondamentales » (la notion de « loi fondamentale » étant de surcroît entendue de façon extensive par le Tribunal constitutionnel), de sorte qu'elles étaient de peu de portée en termes de capacité effective de transformation des réalités sociales, économiques et politiques (cet aspect des objectifs des réformes est abordé par la plupart des auteurs déjà cités, mais développé de façon particulièrement précise et éclairante par le professeur Joaquín Tornos Mas²⁸). On avait en réalité abouti, selon la formule du professeur Carlos Viver Pi-Sunyer, à « une autonomie de basse qualité »²⁹.

Sans entrer ici dans le débat sur la validité de l'argument, on observe qu'il a effectivement conditionné l'élaboration du nouveau statut catalan.

L'examen du très substantiel titre IV de ce nouveau statut sur les compétences (désormais décomposées en compétences exclusives, partagées et « exécutives ») révèle que, par rapport au précédent, qui se bornait à l'énoncé très général des compétences (régime local ; aménagement du territoire ; planification de l'activité économique ; industrie ; agriculture et pêche ; commerce intérieur et défense du consommateur ; etc.), ce nouveau texte détaille chacune d'elles avec une extrême minutie. Cela se traduit, au bénéfice de la Communauté autonome,

28. Joaquín Tornos Mas, *Los estatutos de Autonomía de Cataluña*, Madrid, Ed Iustel, 2007, p. 101 sq.

29. In *La reforma de los estatutos de Autonomía*, Madrid, Ed Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

par un renforcement qui n'est pas seulement quantitatif. En effet, cette technique, que la doctrine qualifie de « blindage des compétences », a pour objet d'éviter que le législateur national et le Tribunal constitutionnel ne puissent faire entrer telle ou telle composante particulière d'une compétence communautaire dans une compétence de l'État, par exemple en matière d'économie ou de législation commerciale³⁰.

Plus de compétences donc, et des compétences mieux garanties, mais, à bien y regarder, est-il certain que ce phénomène s'inscrive dans une logique de renforcement du fédéralisme ?

Pour la quasi-totalité de la doctrine non catalane, ce renforcement par la voie de l'adoption d'un nouveau statut serait inconstitutionnel pour méconnaissance de l'article 149-1 de la Constitution³¹. Le point de vue des promoteurs de la réforme catalane a évidemment été différent et il retient l'attention sous l'angle de la question qui nous occupe.

29

Les possibilités initialement offertes par la Constitution elle-même se trouvant épuisées, comment tourner la difficulté et justifier de la constitutionnalité d'un accroissement de compétences par la voie de l'adoption d'un nouveau statut ?

Ce pourrait être en se prévalant d'une thèse selon laquelle les statuts d'autonomie auraient eux-mêmes une « fonction constitutionnelle ». Plus précisément, il conviendrait d'admettre que la Constitution s'étant bornée à consacrer le droit à l'autonomie sans en établir le régime juridique, celui-ci se serait en quelque sorte trouvé déconstitutionnalisé.

En conséquence, ce serait aux statuts qu'il reviendrait de configurer le contenu de l'autonomie en application du « principe dispositif » susceptible de servir indéfiniment, au fur et à mesure des velléités réformistes.

Abstraction faite de l'opinion que l'on peut avoir sur la validité juridique d'une telle analyse³², il est clair qu'elle implique une conception du statut d'autonomie qui vise à l'apparenter à la Constitution de l'État, alors qu'il ne s'agit, si l'on s'en tient à cette dernière, que d'une loi organique approuvée selon une procédure spéciale. Il s'avère donc, comme l'observe Santiago Muñoz Machado, que « le statut catalan prétend revêtir l'apparence d'une constitution. Son préambule se réfère à la Catalogne comme Nation et son article 2-2 affirme que les pouvoirs

30. Joaquín Tornos Mas, *op. cit.*, p. 109.

31. Tomás Ramón Fernández, *op. cit.*, p. 2.

32. Pour sa critique voir notamment Santiago Muñoz Machado, « El mito del estatuto-constitución y las reformas estatutarias », in *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelone, Instituto de Derecho Publico, 2005, p. 731-753.

de la Généralité émanent du peuple de Catalogne. Le préambule et l'article 5 fondent l'auto-gouvernement sur les droits historiques du peuple catalan. Toutes ces expressions offrent l'image d'un auto-gouvernement fondé sur des décisions souveraines ».

Transmutation d'une loi organique en norme de niveau constitutionnel, exercice d'une souveraineté propre, tout cela peut se contester ou s'approuver d'un point de vue politique, mais certainement pas se réclamer d'une démarche fédéraliste.

Or comprendre les raisons de ce choix des partis catalans implique précisément de resituer l'émergence du processus de changement de statut dans son contexte, politique et idéologique³³.

30 Au début de l'année 2000, alors que gouvernait en Catalogne le parti nationaliste de centre droit *Convergència i Unió* (CIU) alors dirigé par Jordi Pujol, le Parti socialiste de Catalogne (PSC) conclut un accord avec le parti nationaliste *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) en vue des élections catalanes de novembre 2003. Eu égard au résultat de ces élections et compte tenu de la nécessité d'un accord avec l'ERC pour parvenir à la présidence de la Généralité, le PSC ne pouvait complaire à cet allié dont l'appui lui était nécessaire qu'en adhérant à son projet de réforme d'inspiration très clairement nationaliste.

À l'époque, l'engagement pouvait sembler sans grande conséquence aux socialistes (chez qui le courant nationaliste conduit par Pascual Maragall était actif mais minoritaire), sans doute persuadés que le moment venu, comme cela venait de se produire pour le projet de réforme basque dit « plan Ibarretxe » (projet approuvé par le Parlement basque en décembre 2004, mais qui échouera au niveau du Parlement national³⁴), pareil projet se heurterait au rejet majoritaire du Parlement national dont tout donnait alors à penser qu'il continuerait d'être contrôlé par le Parti populaire de José María Aznar. On peut également supposer que c'est ce type d'analyse qui incite alors le leader du PSOE José Luis Zapatero à s'engager (dans le cadre de la campagne électorale catalane) à « appuyer au Congrès des députés le projet approuvé par le Parlement de Catalogne ».

La surprise des législatives de mars 2004 donnant contre toute attente une majorité relative au PSOE, l'appui des partis nationalistes

33. Pour une évocation approfondie de ce contexte, Joaquín Tornos Mas, *op. cit.*, p. 100 *sq.*; voir aussi, dans leurs études déjà citées, les observations plus critiques de Francesc de Careras Serra et de Tomás Ramón Fernández.

34. Sur cette affaire, voir Iñaki Lasagabaster Herrarte, *op. cit.*

catalans lui était indispensable pour pouvoir gouverner. Le prix à payer sera, moyennant, il faut en convenir, de non négligeables aménagements, l'acceptation du nouveau statut de la Catalogne fort différent de ce qu'annonçait le projet de réforme constitutionnelle adopté par les socialistes en 2003 lors de leur réunion de Santillana del Mar.

Fort différent, parce qu'il porte sur une formule inspirée par des partis nationalistes (CIU, ERC et une frange du PSC) dont, par définition, l'objectif final est l'accession à la pleine souveraineté de leur Nation. Objectif certes lointain, mais qui implique qu'un nouveau statut d'autonomie, qui, à leurs yeux, ne correspondra nécessairement qu'à une étape transitoire, soit conçu comme un instrument utile dans la progression vers celui-ci. Cela explique, croyons-nous, ce qui vient d'être observé quant à la transmutation du statut d'autonomie en norme quasi constitutionnelle (expression d'une souveraineté) et quelques autres aspects encore du nouveau statut que nous pouvons évoquer brièvement.

31

Satisfaisant à l'une des exigences les plus catégoriques des partis nationalistes l'article 1^{er} du projet de statut approuvé par le Parlement de Barcelone disposait que « la Catalogne est une Nation ».

Conséquence d'un compromis intervenu durant le débat parlementaire entre José Luis Zapatero et Arthur Mas (secrétaire général de CIU), l'affirmation disparaît du texte définitif (vraisemblablement en raison du très vif rejet dont elle faisait l'objet, y compris au sein du PSOE) et de son préambule. Le terme figure certes encore dans celui-ci, mais selon une formule qui ôte tout caractère affirmatif à son évocation puisqu'il est seulement rappelé que son Parlement avait « très majoritairement défini la Catalogne comme Nation ».

Si le recul a été d'importance, l'affirmation initiale et même son rappel par le préambule ne laissent pourtant pas d'être significatifs quant aux motifs profonds des concepteurs de la réforme.

À l'encontre de l'article 2 de la Constitution qui fait coexister le droit à l'autonomie avec « l'indissoluble unité de la Nation espagnole » qui implique, non pas le caractère centralisé de l'État, mais son unité au sens d'unicité (en Espagne il n'y a pas deux ou davantage d'États, mais un seul), ce que sous-entend le concept de Nation catalane c'est la perspective d'un éclatement de la souveraineté et par là même de celle de l'unicité de l'État dans le cadre de la géographie espagnole.

Si la perspective n'est pas immédiate, il convient d'ores et déjà de singulariser le mieux possible la nationalité catalane bien au-delà de la

seule (et constitutionnellement fondée) prise en compte des « faits différentiels ». On ne saurait en effet s'accommoder de l'actuelle harmonisation des dix-sept régimes d'autonomie, progressivement réalisée par les gouvernements et majorités successives, de droite comme de gauche, et conforme aux aspirations de l'immense majorité des Espagnols, Catalans compris³⁵. La logique nationaliste conduit à récuser l'égalité des régimes d'autonomie (cohérente avec une conception fédérale de l'État) et à revendiquer une différence fondée sur le caractère de Nation propre à la Catalogne et à quelques autres Communautés³⁶. Caractère qui légitimerait un régime différent (parce que plus autonomiste, en particulier en termes de compétences) de celui des autres Communautés autonomes (à tout le moins des quatorze considérées comme non historiques), et une situation la plus proche possible de l'équivalence entre l'État espagnol et la Généralité catalane (futur petit État distinct), moyennant le recours le plus étendu possible à des formules de relations bilatérales.

Dans un État tel que l'État des autonomies il va sans dire que doivent exister un cadre, des organes, permettant l'exercice nécessaire de relations multilatérales (d'où l'actuelle déficience espagnole relativement au Sénat), et peut-être même certains mécanismes bilatéraux de dialogue entre l'État et une communauté autonome particulière. Cela étant, c'est de bien davantage qu'il s'agit dans l'esprit de la réforme catalane et avec diverses dispositions du nouveau statut tel qu'en définitive adopté.

Selon Tomás Ramón Fernández, qui assortit ses affirmations de rigoureuses démonstrations juridiques, « le nouveau statut de la Catalogne se singularise surtout, et cela le rend inacceptable, par son option résolue en faveur d'une relation bilatérale de la Généralité à l'État, option qui revient à affirmer, non seulement la position singulière de la Généralité au sein de l'État global, mais la prétention de se situer au niveau même de l'État *stricto sensu* à l'heure de résoudre d'un commun accord les éventuels différends³⁷ ».

35. Selon une enquête publiée par le quotidien *La Vanguardia* de Barcelone du 24 juillet 2005, seuls 14% des sondés considèrent la réforme du statut comme importante, alors qu'ils sont 61% à privilégier l'immigration, 58% le logement, 43% le chômage et 42% le terrorisme et l'insécurité.

36. Sur ce point, voir Roberto L. Blanco Valdés, *op. cit.*, p. 17.

37. Tomás Ramón Fernández, *op. cit.*, p. 15 *sq.* ; voir aussi Santiago Muñoz Machado, *El problema de la vertebración del Estado*, *op. cit.*, p. 349.

En effet, par certains de ses articles – notamment les articles 183 et 214 créant et organisant, respectivement une Commission bilatérale Généralité-État et une Commission mixte des affaires économiques et fiscales État-Généralité –, il va au-delà de l'organisation interne de la Communauté en prétendant imposer unilatéralement à l'État des mécanismes de collaboration déterminés.

Toujours d'après Tomás Ramón Fernández, si l'on s'attache aux fonctions de la Commission bilatérale Généralité-État, elle apparaît surtout « comme un organe de défense des compétences de la Généralité et d'affirmation de leur projection sur l'exercice par l'État des siennes propres. État auquel on n'accorde même pas un traitement de réciprocité³⁸ ».

Plus significatif encore, relève le même auteur, le fait que la Commission mixte des affaires économiques et fiscales se substitue, pour ce qui est de la Catalogne, au Conseil de politique fiscale et financière des Communautés autonomes créé par la loi organique de financement de ces Communautés (du 22 septembre 1980) et remplace le régime financier général que cette loi établit par celui du titre VI du statut³⁹.

33

Qu'il s'agisse de renforcement des compétences moyennant une conception quasi constitutionnelle du statut d'autonomie, du caractère de Nation de la Catalogne, de la mise en cause de l'actuel régime égalitaire des autonomies, de la préférence donnée au bilatéralisme, dans tout ce qui précède, la distinction n'est pas toujours faite entre ce qui caractérisait le projet initial du nouveau statut catalan et ce qu'illustre le texte issu de la loi organique. Cela parce que, croyons-nous, l'essentiel se trouve dans la philosophie du premier de ces deux textes qui, le cas échéant, pourrait inspirer de futures évolutions institutionnelles.

Pareilles évolutions seraient-elles improbables ? Peut-être pas si l'on considère avec Santiago Muñoz Machado qu'une fois certains objectifs atteints, rien ne peut empêcher une autonomie de « relancer le processus à la conquête de nouveaux pouvoirs⁴⁰ ». C'est d'ailleurs bien ainsi que l'a entendu le secrétaire général de CIU lors du débat parlementaire en déclarant, à l'intention des députés, qu'une fois venu le moment de la réforme constitutionnelle, il ne faudrait pas oublier les nationalistes et « l'objectif final de l'Espagne plurinationale »⁴¹.

38. *Ibid.*, p. 17 sq.

39. Sur ces questions, voir aussi les articles précités de Francesc de Carreras Serra et, pour des analyses moins engagées, Santiago Muñoz Machado et Joaquín Tornos Mas, *op. cit.*

40. Santiago Muñoz Machado, *op. cit.*, p. 325.

41. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 2006, n° 498, p. 31.

Si le propos n'est pas ici de se prononcer sur les orientations qui viennent d'être évoquées, force est en revanche d'admettre que si elles venaient à prospérer, la conséquence n'en serait pas un État espagnol ultra-fédéral, parce qu'en réalité il n'y aurait plus de fédéralisme du tout. De l'actuel fédéralisme imparfait on passerait, comme le relèvent aussi bien Tomás Ramón Fernández qu'Antonio Jiménez Blanco dans leurs articles précités, à la formule confédérale des empires romain germanique ou austro-hongrois.

34 On peut douter que ce soit là la solution idéale pour l'Espagne du XXI^e siècle et constater qu'elle conduirait à méconnaître que si « la Catalogne ou le pays Basque ont beaucoup d'arguments historiques et culturels à l'appui de leur auto-gouvernement, les titres de l'Espagne à être un État rassembleur des territoires placés dans son orbite durant cinq cents ans sont, sous quelque angle qu'on les envisage, considérablement plus forts».

42. Santiago Muñoz Machado, *op. cit.*, p. 331.

R É S U M É

Proclamant, tout à la fois, le caractère unitaire de l'État et le droit à l'autonomie des nationalités et régions, la Constitution espagnole de 1978 reste laconique sur le régime des autonomies. Progressivement mis en place, grâce notamment aux différents statuts des Communautés autonomes, il apparaît désormais comme un véritable régime fédéral. Fédéralisme que pourraient mettre en question d'éventuelles réformes d'inspiration nationaliste qui, loin de le renforcer, lui substituerait une formule confédérale.

UN DOUBLE SYSTÈME
DE PARTIS ?
PLURALITÉ DE FORMATS ET
HÉTÉROGÉNÉITÉ TERRITORIALE

LE SYSTÈME DE PARTIS EN ESPAGNE

Depuis le 15 juin 1977, date des premières élections démocratiques espagnoles, neuf scrutins législatifs et au moins sept élections à caractère régional/national dans chacune des dix-sept Communautés (ou régions) autonomes ont eu lieu, donnant naissance à différents formats de systèmes de partis. Cette diversité s'explique non seulement par une dimension temporelle mais aussi territoriale. Il convient de ne pas oublier qu'il n'existe, nulle part ailleurs en Europe, un nombre équivalent de régions dans lesquelles les partis d'audience régionale (PANE) sont aussi significatifs, ni dans aucune région du continent, excepté en Irlande du Nord, des partis nationalistes obtenant des résultats électoraux comparables à ceux obtenus en Catalogne ou au pays Basque¹.

Nous essayerons dans ce travail de décrire les principales caractéristiques des formats adoptés dans le système de partis espagnol, tant du point de vue temporel que spatial, en nous appuyant sur les indicateurs qui mesurent la fragmentation électorale et parlementaire, la concentration, la volatilité, la tendance centripète et le clivage régional/national.

1. Ignacio Lago, « Cleavages y umbrales: las consecuencias políticas de los sistemas electorales autonómicos, 1980-2000 », in *Revista Española de Ciencia Política*, n° 7, 2002, p. 137.

La périodisation du système de partis

36 Les spécialistes sont unanimes à diviser la courte période qui sépare les élections fondatrices de 1977 de celles de 2004 en trois étapes clairement définies². La première, qui couvre les deux premières élections de 1977 et 1979, peut être décrite comme fondée sur un système de partis pluraliste modéré, accompagné d'un bipartisme imparfait. Le système de partis de la transition s'est en effet structuré à partir de l'équilibre entre une grande force de centre droit – l'Union du centre démocratique (UCD) – et une autre grande formation, de centre gauche – le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE), la scène électorale étant complétée par deux formations de moindre importance situées aux extrêmes respectifs du continuum idéologique. La deuxième étape correspond aux années 1980 et englobe plus concrètement les élections de 1982, 1986 et 1989. Celles-ci marquent l'entrée du système de partis dans une phase à parti dominant, au sein de laquelle le PSOE obtient plusieurs majorités absolues successives tandis que le Parti populaire (PP) – second parti en nombre de voix – ne représente pas une alternative réelle. Enfin, la troisième étape, c'est-à-dire lors des élections de 1993 et 1996, marque le début de l'équilibre des forces entre les deux principales formations politiques espagnoles, sans qu'aucune d'entre elles n'obtienne la majorité absolue. Cette troisième étape pourrait être définie à nouveau comme pluraliste modérée mais, cette fois, sans le contrepoids électoral des deux forces mineures qui avait caractérisé la première période de consolidation démocratique. Les élections de mars 2000 donnent naissance à un format de système de partis considérablement différent, éloigné de celui qui s'est configuré au cours de la troisième étape. La question de savoir si les résultats de 2000 ouvrent une nouvelle période électorale ou représentent simplement une parenthèse au sein de la troisième période électorale a fait l'objet de débats. Cette opinion est partagée par Ocaña et Oñate qui démontrent qu'en dépit des conséquences politiques de l'attentat terroriste du 11 mars, les élections de mars 2004 correspondent à la structure et aux caractéristiques de la troisième étape du système de partis espagnol.

2. Voir l'étude de Francesc Pallarés et Michael Keating, « Multi-level electoral competition. Regional elections and party systems in Spain », in *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, n° 3, 2003, et celle de Francisco Ocaña et Pablo Oñate, « Las arenas electorales en España y la normalidad de la convocatoria de marzo de 2004 », in Joaquín Molins et Pablo Oñate (dir.), *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2006.

Les élections de 2000 au cours desquelles le Parti populaire devance largement le second parti n'annoncent pas une nouvelle étape du système de partis plus proche d'une situation à parti dominant, comme si, les choses revenant à leur place, les indicateurs qui la caractérisent redevaient ceux de la période en cours.

Les principales caractéristiques du système de partis

La première caractéristique qu'il est possible de dégager de la périodisation précédente n'est autre que l'instabilité temporelle. Trois formats différents se sont effectivement succédé en trente ans d'élections démocratiques. La jeunesse de la démocratie en Espagne et les circonstances difficiles dans lesquelles ont été créées les diverses formations politiques peuvent expliquer la difficulté des partis à générer, avec les électeurs, les relations d'adhésion nécessaires à un plus grand degré d'institutionnalisation, pour emprunter à la terminologie de Panebianco.

37

Quoi qu'il en soit, l'instabilité du système de partis espagnol peut s'expliquer, non seulement à partir du facteur électeur en tant que conducteur du changement, mais aussi en considérant que l'élément fondamental du changement réside dans la variation de l'offre électorale. En d'autres termes, il advient grâce aux crises et aux changements survenant au sein des partis politiques (la disparition électorale de l'UCD, la profonde division interne du Parti communiste ou la naissance et la disparition du Centre démocratique et social dirigé par Adolfo Suárez, etc.). Les va-et-vient des formations politiques ont été tant multipliés, surtout au début des années 1980, qu'on a pu parler « d'électeurs stables et de partis volatils »³.

La fragmentation du vote

Deuxième caractéristique du système de partis : la fragmentation du vote, mesurée au nombre effectif de partis par Taagepera et Shugart. Cet indicateur nous donne le nombre de partis significatifs, c'est-à-dire de partis ayant des possibilités de coalition et qui peuvent, en même temps, influencer sur les stratégies. Le tableau n° 1 montre la distribution en suivant les trois phases du système de partis espagnol.

Les résultats sont éloquentes. Premièrement, le système de partis repose sur trois ou quatre partis significatifs, y compris au début du processus démocratique, alors qu'il était facile de prévoir la prolifération d'un plus

3. Francesc Pallarés et Michael Keating, *op. cit.*, p. 13.

grand nombre d'entités politiques. Deuxièmement, le système de partis tend à la concentration croissante des votes, se rapprochant chaque fois plus d'un bipartisme *de facto*. Troisièmement, cette tendance au bipartisme est encore plus évidente lorsqu'on mesure le nombre effectif de partis parlementaires : les résultats du système électoral espagnol sont disproportionnés en dépit des modalités d'attribution des sièges de la Chambre des députés selon le système d'Hondt.

Tableau 1. Nombre effectif de partis pour chaque phase du système de partis (1979-2004)

	<i>1^{re} étape</i> (1977-1979)	<i>2^e étape</i> (1982-1989)	<i>3^e étape</i> (1993-2004)
Nombre effectif de partis électoraux	4,16	3,69	3,32
Nombre effectif de partis parlementaires	2,81	2,57	2,64

38

Le degré de fragmentation du système de partis varie sensiblement selon les différentes zones territoriales d'Espagne : il existe un ensemble de Communautés autonomes comme le pays Basque, la Catalogne, la Navarre, les Canaries et dans une moindre mesure l'Aragon, où s'est développé un système considérablement plus fragmenté que dans le reste du pays. D'où l'apparition d'une nouvelle caractéristique du système de partis espagnol : l'hétérogénéité territoriale. Comme nous le verrons plus loin, la présence significative de partis d'audience régionale qui rivalisent avec les partis d'audience nationale dans certaines Communautés autonomes explique en grande partie la différence dans les valeurs enregistrées.

Le degré de compétitivité

La troisième caractéristique du système se mesure au degré de compétitivité. Cet attribut s'estime au travers d'un indicateur qui prend comme base l'écart électoral et parlementaire entre les deux principaux partis politiques. Le tableau n° 2 montre cet indicateur pour les trois phases du système de partis espagnol.

Le tableau montre nettement les trois phases du système de partis que nous avons évoquées : une première et troisième période pendant lesquelles le degré de concurrence électorale oscille autour de 5 % et la

deuxième étape à parti prédominant pendant laquelle l'écart entre les deux principaux partis tourne autour de 18 %. De nouveau, les différences entre la compétitivité électorale et la compétitivité parlementaire sont dues au système électoral qui a favorisé de manière récurrente le parti obtenant le plus grand nombre de voix.

Tableau 2. Degré de compétitivité pour chaque phase du système de partis (1979-2004)

	<i>1^{re} étape</i> (1977-1979)	<i>2^e étape</i> (1982-1989)	<i>3^e étape</i> (1993-2004)
Compétitivité électorale	4,7	17,9	5,2
Compétitivité parlementaire	13,6	23,0	7,8

39

Du point de vue territorial, l'hétérogénéité caractéristique du système de partis espagnol se confirme. Ainsi, des Communautés comme la Catalogne, le pays Basque et Madrid affichent un niveau de concurrence électorale beaucoup plus faible que celui de Galice ou d'Andalousie pour lesquelles il atteint en moyenne 20 % au cours de ces trente années d'histoire électorale.

La volatilité électorale

La quatrième caractéristique du système de partis espagnol est la volatilité électorale, c'est-à-dire le degré de stabilité ou la variation dans les alignements électoraux de l'offre de partis. Dans ce sens, le système de partis espagnol présente des lignes de force semblables à celles qui existent dans les pays du Sud de l'Europe. Les élections de 1982 représentent l'unique épisode électoral au cours duquel la volatilité se distingue de la série chronologique, puisque la volatilité totale – la somme des différences de voix obtenues par chacun des partis politiques d'une élection à l'autre – y atteint une valeur supérieure à 40 %. Logiquement, cette grande volatilité est due aux changements – déjà évoqués – de l'offre électorale et, plus concrètement, aux crises de l'Union du centre démocratique et du Parti communiste. De cette date jusqu'à la fin des années 1990, les principaux réalignements se produisent entre les partis d'un même bloc idéologique, alors que depuis les élections de 1996 on observe une certaine croissance de la volatilité entre les blocs,

allant jusqu'à représenter plus de 50% du total de la volatilité électorale additionnée. Cet état de fait a amené certains auteurs à considérer que le clivage idéologique s'affaiblit sensiblement au sein de l'électorat espagnol et que les considérations idéologiques freinent moins l'électeur à l'heure de changer de vote que la conjoncture⁴.

La tendance centripète du système de partis

Au-delà de la capacité plus ou moins grande du continuum idéologique à orienter les citoyens dans l'univers de la politique, il est certain que, dès les premières années de la transition démocratique, l'électorat fait preuve d'une nette modération idéologique. En effet, la distribution des orientations sur l'axe gauche-droite révèle, tout au long de ces trente ans, une moyenne statistique oscillant entre les positions 4,5 et 5, c'est-à-dire des valeurs moyennes maintenues de façon très stable autour des positions centrales.

Tableau 3. Situation de l'électorat sur l'axe gauche-droite (1979-2004)⁵

	1977	1982	1986	1989	1993	1996	1998	2000	2004
Gauche (1,2)	4	9	9	8	8	9	6	6	7
Centre gauche (3,4)	17	32	35	26	31	28	26	23	30
Centre (5,6)	41	28	23	22	24	31	31	31	33
Centre droit (8,9)	15	16	8	9	12	11	11	9	8
Droite (9,10)	4	3	3	3	3	3	3	2	2
Ne se prononcent pas	19	12	22	32	22	18	23	29	19

Sources : Pour 1977-1989, José R. Montero et Mariano Torcal, « La cultura política de los españoles : pautas de continuidad y cambio (1975-1990) », in *Sistema*, n° 99, 1990, p. 47 ; pour 1993-2004, CIS.

Excepté au tout début de la transition démocratique, l'électorat espagnol se trouve fondamentalement concentré au centre gauche et au centre de l'axe idéologique, les positions de gauche comme de droite restant très minoritaires.

Cette faible polarisation de l'électorat a logiquement conduit à la

4. Voir Francisco Ocaña et Pablo Oñate, *op.cit.*, p. 57.

5. Le Centre de recherches sociologiques (CIS) utilise une échelle de dix positions. Nous présentons les résultats groupés dans les catégories nominales classiques pour une meilleure lecture du tableau. Entre parenthèses, les positions de l'échelle équivalentes à la catégorie.

tendance centripète des partis politiques que l'on constate aujourd'hui. Elle est visible surtout à partir de 1996 lorsque le Parti populaire réalise un virage significatif vers les positions du centre de l'échiquier politique. En effet, comme le montre le tableau n° 3, c'est à partir de ce scrutin électoral que les positions purement centristes deviennent les plus prisées par les citoyens espagnols.

Le sentiment d'appartenance nationale ou régionale

Finally, pour compléter la description et l'analyse du système de partis espagnol, il est nécessaire d'introduire une dernière variable qui le caractérise et, d'une certaine manière, le singularise par rapport au reste des pays européens. Du fait de l'inachèvement du processus de formation nationale, de l'actuelle réorganisation territoriale de l'État et de la présence de secteurs de la population remettant en question leur appartenance à la Nation espagnole, l'évolution des sentiments d'appartenance et les nationalismes sont scrutés depuis la transition. Pour tenter de les mesurer, divers instruments ont été utilisés, dont le plus significatif est l'*identification nationale subjective*. Il s'agit d'un indicateur qui permet de mesurer le degré d'identification des individus à des communautés déterminées et de pondérer la répartition de cette adhésion dans la population, en comparant, sur une échelle, le référent national – espagnol – et les référents avec lesquels celui-ci entre en rivalité.

41

Le tableau n° 4 expose les résultats de cet indicateur dans le dernier baromètre du Centre de recherches sociologiques de l'année 2005. Le classement des différentes Communautés autonomes a été réalisé en fonction du pourcentage de citoyens manifestant un sentiment d'appartenance à une région ou à une nation plus fort que celui qu'ils éprouvent pour l'Espagne.

Les résultats distinguent un premier groupe de Communautés autonomes, avec à sa tête le pays Basque où environ 40 % de la population totale s'identifie avant tout à la Communauté autonome. Le deuxième bloc est formé par la Galice et les Baléares où ce pourcentage est de 25 %. Enfin, dans le troisième ensemble de régions, majoritaire, le pourcentage de citoyens attachés à la Communauté autonome est inférieur à 20 %. Cette longue liste de Communautés aux profils plus dilués et aux sentiments régionalistes moins accusés ne doit pas surprendre : au tout début du processus de construction de l'Espagne en régions autonomes initié par la Constitution de 1978, certaines d'entre elles n'étaient pas clairement délimitées et n'avaient pas de base ethno-territoriale spécifique.

*Tableau 4. Situation de l'électorat
sur l'axe d'identification nationale⁶*

	<i>Plus espagnol que de la Communauté autonome</i>	<i>Aussi espagnol que de la Communauté autonome</i>	<i>Plus de la Communauté autonome qu'espagnol</i>	<i>Ni l'un ni l'autre</i>
Pays Basque	11,5%	33,2%	45,8%	9,6%
Catalogne	15,9%	44,8%	37,7%	1,6%
Navarre	7,3%	42,6%	36,8%	13,4%
Canaries	4,4%	56,9%	36,5%	2,2%
Galice	13,4%	60,6%	24,7%	1,3%
Baléares	17,4%	52,0%	23,8%	6,7%
Andalousie	12,6%	68,6%	16,0%	2,8%
Asturies	9,4%	68,8%	15,8%	6,1%
Aragon	12,6%	71,4%	13,2%	2,8%
La Rioja	14,5%	69,4%	11,2%	5,0%
Estrémadure	7,4%	81,1%	10,3%	1,2%
Cantabrie	16,8%	68,1%	9,6%	5,5%
Valence	32,9%	55,9%	9,3%	1,9%
Murcie	27,2%	65,0%	4,9%	2,8%
Madrid	33,4%	51,9%	4,0%	10,7%
Castille-La-Manche	30,6%	63,6%	3,3%	2,6%
Castille-León	37,8%	54,8%	2,5%	4,9%

Source : Centre de recherches sociologiques, baromètre de l'autonomie, mai 2005.

Le clivage national mesuré par l'Identification nationale subjective est particulièrement significatif : il permet d'expliquer les différences territoriales qui rendent le cas espagnol spécifique. En effet, le sentiment d'identité nationale et l'apparition de partis politiques d'audience régionale pour le capter rendent compte des énormes différences territoriales évoquées tout au long de la première partie de ce travail.

6. La question est formulée ainsi : « Avec laquelle des phrases suivantes vous identifiez-vous le plus ? » Nous avons regroupé les réponses en trois catégories pour une meilleure lecture du tableau : la première rassemble les réponses qui montrent une adhésion à l'Espagne (« Je me sens uniquement espagnol », « Je me sens plus espagnol que de la Communauté autonome ») ; la deuxième catégorie comprend les sentiments de loyauté partagée (« Je me sens autant espagnol que de la Communauté autonome ») et la troisième regroupe la population dont les sentiments sont très liés affectivement à la Communauté autonome.

L'étude du degré de fragmentation, de la compétitivité et du niveau de volatilité, ajoutée au reste des indicateurs que nous avons utilisés, met en évidence une des caractéristiques de base du système de partis espagnol : l'hétérogénéité territoriale.

En ce sens, les rapports entre identification nationale et comportement politique exprimé dans le vote et dans l'affinité partisane montrent comment, dans ces Communautés où il existe une conscience nationale plus forte, apparaît un sous-système de partis politiques avec des caractéristiques propres, qui deviennent particulièrement évidentes lors des élections régionales tandis qu'elles demeurent moins apparentes au niveau national.

Le tableau n° 5 présente, par Communauté autonome, la moyenne des résultats électoraux obtenus par les partis d'audience régionale aux élections générales et aux élections régionales.

43

Tableau 5. Moyenne des résultats des partis d'audience régionale aux élections générales (1977-2004) et aux élections régionales (1983-2003)

	<i>Élections générales</i>	<i>Élections régionales</i>
Pays Basque	49,9	60,4
Catalogne	36,4	50,7
Navarre	21,4	35,5
Canaries	19,1	31,9
Galice	11,7	20,1
Aragon	11,4	24,3
Valence	6,3	9,0
Baléares	5,1	17,9
Andalousie	4,7	7,3
La Rioja	2,4	6,4
Cantabrie	2,0	21,4
Castille-León	1,6	4,1
Estrémadure	1,6	4,7
Asturies	1,5	3,8
Murcie	0,5	1,0
Castille-La-Manche	0,3	0,3
Madrid	0,3	0,2

Le classement a été réalisé en fonction de la moyenne des pourcentages de voix obtenues par les partis d'audience régionale aux élections générales dans chacune des Communautés autonomes. Comme on peut l'observer, le classement des Communautés aux élections régionales est pratiquement le même que celui des élections générales – excepté pour deux Communautés, la Cantabrie et Murcie –, preuve que nous sommes devant la même structure territoriale de différents systèmes de partis politiques, une structure plus visible lors des scrutins régionaux.

44 En dépit de la similitude de structure des systèmes de partis, quel que soit le type d'élection auquel on a affaire, les différences significatives de voix obtenues par les partis d'audience régionale aux élections régionales nous obligent à quelques commentaires, même brefs, sur les élections régionales et les systèmes de partis qui en résultent.

LES ÉLECTIONS RÉGIONALES ET LE SYSTÈME DE PARTIS

Le processus de création d'un État des autonomies a connu plusieurs phases et a suivi des rythmes différents selon les communautés, ce qui s'est répercuté sur le plan électoral. Les Communautés autonomes qui ont suivi la voie de l'article 151 de la Constitution (pays Basque, Catalogne, Galice et Andalousie) connaissent un processus politico-électoral propre à chacune d'entre elles. Au pays Basque et en Catalogne, huit élections régionales ont eu lieu contre sept en Galice ou en Andalousie. La Navarre et les Communautés autonomes de la voie dite « normale » suivent le même calendrier politico-électoral, résultat des accords sur l'autonomie de 1981. C'est-à-dire selon un rythme général dû au fait que l'exécutif régional n'a pas le pouvoir de dissoudre le Parlement autonome. Dans toutes ces Communautés autonomes, il y a eu sept élections régionales.

La diversité de rythmes et de conjonctures électorales rend possible une dimension plus spécifiquement autonome des élections dans les cas des Communautés dites de l'article 151 et plus homogène et nationale dans le cas de celles de l'article 143. Certains auteurs se sont donc interrogés au sujet de la répercussion de cette double configuration sur les règles de comportement électoral et sur la configuration du système de partis⁷.

7. En particulier José Ignacio Wert, « Elecciones autonómicas en España 1980-1996 : una visión de conjunto », in Manuel Alcántara et Antonia Martínez (dir.), *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998.

Sans sous-estimer l'influence que peut avoir cette variable de caractère institutionnel sur la configuration du système de partis, nous pensons qu'elle a clairement une capacité explicative moindre que le clivage national.

Quant au choix du système électoral par chacune des Communautés autonomes, on peut dire, de façon très générique, qu'il est d'une grande homogénéité et que les situations qui peuvent être qualifiées d'exception sont rares. Il s'agit dans tous les cas de systèmes proportionnels avec répartition des sièges selon la méthode d'Hondt – avec une tendance nette à faire coïncider le découpage des circonscriptions et celui des provinces. À cela s'ajoutent en général des mécanismes de proportionnalité de population corrigée par la détermination du nombre de sièges par circonscription. Les lois électorales des Communautés autonomes ont globalement reproduit le schéma privilégiant les districts plus petits, ce qui caractérise la répartition à la Chambre des députés. Les faibles divergences entre les systèmes électoraux choisis par les différentes Communautés autonomes ne peuvent pas expliquer pour autant l'hétérogénéité territoriale du comportement électoral et des systèmes de partis qui en découlent⁸.

45

Le clivage régional a donné deux effets électoraux complémentaires : l'existence de variations significatives dans la distribution du vote entre les Communautés autonomes et la présence de partis nationalistes dans certaines Communautés, de partis régionalistes dans une grande partie des autres. En effet, les partis nationalistes prééminents continuent d'être ceux-là mêmes qui depuis le début de la transition ont agi au sein de ce que l'on appelle dans la Constitution « les nationalités historiques » : Catalogne, pays Basque et Galice. Pendant toutes ces années, d'autres partis à caractère régionaliste sont apparus dans bon nombre de Communautés comme les Canaries – probablement le seul exemple de réussite électorale –, la Navarre, l'Aragon, Valence et l'Andalousie. Les diverses règles de concurrence entre les partis obligent ainsi, quand on parle de l'Espagne, à mettre l'expression « système de partis » au pluriel, soit « systèmes de partis »⁹.

Quant aux élections régionales, on peut distinguer deux grands modèles territoriaux : l'un à caractère général, qui se développe dans douze des dix-sept régions autonomes, et un autre excentrique, qu'on

8. Ignacio Lago, *op. cit.*, p. 138.

9. Josep Maria Vallès, « Entre la irregularidad y la indeterminación: balance sobre el comportamiento electoral en España (1977-1989) », in J. Vidal Beneyto (dir.), *España a debate: la política*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 33.

trouve, malgré certaines différences, aux Canaries, en Catalogne, en Galice, en Navarre et au pays Basque. Le modèle dominant se caractérise par l'adhésion quasi exclusive aux partis nationaux. Les sous-systèmes de partis présentent, comme dans le modèle national, une structure bipolaire, dans laquelle deux partis concentrent la grande majorité des voix et la quasi-totalité des sièges avec une faible fragmentation et, corrélativement, un faible nombre de partis – tant dans leur version électorale que parlementaire. En revanche, dans les modèles excentriques, malgré des différences sensibles, on a des systèmes de partis plus fragmentés et avec une plus grande polarisation, structurés à partir d'un espace défini par les axes idéologique et nationaliste.

46 Il n'existe donc pas de double système de partis, national pour les élections générales – commun à toutes les Communautés autonomes – et excentrique pour les élections régionales. Il existe par contre différentes Espagnes électorales¹⁰ dans lesquelles le système de partis lui-même se reproduit dans tous les contextes électoraux, avec plus d'intensité toutefois, il faut le souligner, dans les élections régionales.

TRADUIT DE L'ESPAGNOL PAR ANNE PROENZA

10. Voir l'article de Francisco Ocaña et Pablo Oñate, « Las elecciones autonómicas de 1999 y las Españas electorales », *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 90, 2000.

R É S U M É

Pour ces trente années d'élections démocratiques les différentes règles de la compétition partisane obligent, lorsqu'on se réfère à l'expression « système de partis » à utiliser le pluriel « systèmes de partis » : pluralité, du fait de la succession temporelle de différents formats et pluralité du fait de l'hétérogénéité territoriale. Les modèles excentriques sont produits davantage par le clivage national/régional que par des variables institutionnelles.

LES ÉLECTIONS EN ESPAGNE :
CONTINUITÉ ET CHANGEMENTS

En 1977, l'Espagne reprenait le fil de son histoire électorale. Quarante ans auparavant, en 1936, les dernières élections de la II^e République avaient apporté la victoire au Front populaire, suivie d'une guerre civile provoquée par une rébellion militaire, et d'une longue dictature du général Franco. Les élections du 15 juin 1977, organisées à la demande du chef du gouvernement Adolfo Suárez dans le cadre de la transition politique, démontrèrent que les années écoulées n'étaient pas qu'une parenthèse refermée sur une répétition d'attitudes politiques, mais l'occasion d'une profonde transformation des comportements électoraux des citoyens.

47

L'Espagne réintérait le groupe des pays démocratiques après une profonde transformation sociale. Une société agricole s'était transformée en une société de type industriel et de services, avec une population majoritairement urbaine, largement scolarisée et des habitudes modernes ; la télévision était présente dans tous les foyers. Le catholicisme cédait la place à une société plus laïque qui ressemblait fort peu à la structure sociale de la II^e République¹, déjà loin des profondes convulsions que supposèrent la crise de 1929, les fascismes et la Seconde Guerre mondiale. L'horizon espagnol se situait dans le cadre d'une Europe qui, de façon illusoire, était imaginée comme libre, juste et démocratique.

Les élections de 1977 ne présentèrent donc pas une grande continuité avec celles de la II^e République. Dans leur distribution géographique, et à grands traits, la droite et la gauche maintenaient leurs fiefs

1. Sur l'évolution de la structure sociale, voir Salvador Giner, *España, sociedad y política*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.

électorales avec un centre du pays plus conservateur et une périphérie légèrement orientée à gauche, et la présence des nationalismes catalan et basque dans leurs régions respectives. Dans la configuration des partis politiques, cependant, les transformations étaient importantes, malgré une certaine continuité. Le puissant mouvement anarchiste avait complètement disparu et c'était également le cas des forces de droite (carlistes, CEDA, Lliga en Catalogne) et des partis républicain ou radical-socialiste. Le Parti socialiste (PSOE), le Parti communiste, le Parti nationaliste basque, une faible *Esquerra Republicana de Catalunya*² survivaient.

48

Personne ne s'est lancé dans l'étude fort ardue de ce qu'ont supposé pour la socialisation politique des Espagnols tous les événements politiques et sociaux rapidement passés en revue dans les lignes précédentes. Il s'était cependant forgé une certaine mémoire historique de vaincus et de vainqueurs ; la survie de divers partis liés à l'opposition anti-franquiste était également évidente. Cependant, les fragiles continuités ne peuvent masquer le grand changement électoral espagnol : la modération des attitudes politiques. Les élections de 1977 ouvrirent la voie à une Espagne électorale non polarisée, non radicalisée, qui orientait ses options vers un centre politique qui rendait possible l'alternance et un système de partis similaire à celui d'autres pays européens. La rupture de 1977 a révélé un électorat qui ne regardait pas vers le passé, dont on peut dire qu'il s'en souvenait – peut-être pour apprendre de ses erreurs –, mais qui, transformé au rythme de la société, pouvait amorcer une période moins agitée où les victoires et les défaites dans les urnes apporteraient le dénouement normal d'un processus politique et non le risque d'une rupture des institutions démocratiques.

Aujourd'hui, trente ans après ces élections constitutionnelles, on peut mettre en évidence des transformations dans les orientations et les préférences politiques des Espagnols qui ont provoqué des changements dans le système des partis et, corrélativement, dans la couleur du gouvernement ; mais ce paysage électoral de 1977 s'est maintenu et l'Espagne fait partie du grand club des pays européens caractérisés par leur stabilité démocratique.

2. Gauche républicaine de Catalogne.

LES PÉRIODES ÉLECTORALES

Pour expliquer le processus électoral espagnol, on peut se référer à quatre périodes, qui combinent les résultats électoraux avec les alternances gouvernementales. 1977-1982, gouvernement de l'*Unión de Centro Democrático* (UCD) ; 1982-1996, majorité et gouvernement socialistes ; 1996-2004, nouvelle majorité de droite et gouvernement du Parti populaire ; période actuelle, amorcée en mars 2004, nouvelle victoire et gouvernement socialistes.

Or, avant d'expliquer sur un plan politique et électoral ces étapes et leurs élections respectives, il convient de rappeler que, dans une analyse détaillée du comportement électoral, la continuité est quantitativement plus importante que les changements. Comme dans d'autres pays, le pourcentage minoritaire d'électeurs qui changent le sens de leur vote peut accorder la victoire à l'un ou l'autre parti et modifier l'allure du gouvernement, même avec une profonde stabilité de l'électorat. Cet article privilégie une explication politique des résultats électoraux à une étude minutieuse du comportement électoral ; c'est pour cette raison qu'il aborde le changement politique en identifiant des périodes. Cependant, la continuité électorale est plus forte que ne l'indiquent ces transitions ou, pour le formuler autrement, les orientations idéologico-partisanes des Espagnols sont plus stables que l'évolution des majorités parlementaires et l'alternance des gouvernements depuis 1977 ne pourraient le laisser penser.

49

À ce sujet, il convient d'apporter deux précisions supplémentaires, l'une concernant le système électoral et l'autre le binôme participation/abstention électorale.

Depuis les élections de 1977, l'Espagne possède un système électoral proportionnel (consolidé ensuite dans la Constitution et la loi organique de 1985), fondé sur des circonscriptions provinciales permettant de choisir 350 députés, selon la méthode d'Hondt. Toutefois, la définition du système comme « proportionnel » pêche dans une bonne mesure. Le nombre réduit de députés que l'on élit dans la majorité des circonscriptions, combiné avec les inégalités géographiques dans l'appui aux partis et leur poids politique inégal, produit d'importants décalages. Les conséquences en sont une forte prime pour le parti vainqueur et à un degré moindre pour le deuxième parti (UCD-PSOE-PP selon les périodes), un lourd châtement pour les petits partis au niveau national

(PCE-Gauche unie-Centre démocratique et social) et une situation équilibrée en termes électoraux – bien qu’avantageuse sur le plan politique – pour les partis nationalistes majoritaires dans leurs régions.

Les conséquences d’un tel système électoral sont nombreuses et ne peuvent toutes être traitées ici³. Le système – en nette rupture avec celui de la II^e République – a été adopté en 1977 dans le but de renforcer les partis politiques embryonnaires par la présentation de listes électorales dans de vastes districts ; il comporte un aspect géographique favorable aux partis conservateurs les plus présents dans les provinces les moins peuplées ; il vise également à faciliter la gouvernabilité à travers cette importante orientation majoritaire. C’est là le point qu’il convient de souligner dans le contexte qui nous intéresse. Le système électoral, en renforçant des mécanismes bipartites et des gouvernements monocolors, donne l’image du changement électoral en gratifiant le premier parti d’un surcroît de parlementaires que les mouvements électoraux n’expliqueraient pas d’eux-mêmes.

La deuxième précision concerne l’abstention. La participation aux élections générales a été très irrégulière, atteignant les 80% en 1977 (élections constitutionnelles), 1982 (après un coup d’État manqué) et 1996 et 2004 (avec une forte concurrence politique entre les deux principaux partis). Au contraire, lors d’autres élections (1979, 1986, 1989), l’abstention a atteint 30%, avec en 2000 un pic de 38% d’électeurs qui ne sont pas allés aux urnes (occasionnant dans ce cas un lourd préjudice pour les partis de gauche). L’abstention semble donc plus significative pour expliquer les changements électoraux en termes de pourcentages de vote que les reports directs de voix d’un parti à l’autre, même s’ils ont aussi existé.

Depuis 1977, l’électorat espagnol observe une importante continuité dans l’appui aux différents blocs idéologiques – mesurés sur l’axe droite, centre, gauche⁴ – en même temps qu’il a dû s’adapter aux trans-

3. Le système électoral est l’un des sujets les plus débattus dans la politologie espagnole. On en trouvera un bon résumé chez Juan Montabes (dir.), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Madrid, Parlamento de Andalucía-CIS, 1998. En général, on insiste sur l’aspect majoritaire du système, mais celui-ci possède aussi une composante conservatrice analysée in Jordi Capó Giol, « Sistema electoral y gobernabilidad española », *Revista Española de Ciencia Política*, 1, 1999.

4. Dans cet article, nous ne pouvons pas analyser la continuité et les légères fluctuations des positions idéologiques mesurées par enquête sur l’axe droite-gauche, qui signalent depuis 1977 la prédominance des positions du centre, penchant légèrement à gauche. Dans d’autres publications plus spécialisées, on trouve de nombreuses références, ainsi que des séries historiques sur <www.cis.es>.

formations qui se produisaient dans l'« offre » politique, c'est-à-dire dans les partis qui représentaient ces espaces. En effet, la continuité structurale de fond n'est pas incompatible avec les transformations dans le système de partis qui permettent de nous reporter aux différentes périodes électorales citées.

1977-1979 : LE GOUVERNEMENT D'UCD
ET LES DIFFICULTÉS DE LA TRANSITION

Résultats électoraux 1977-1979

	1977		1979	
abstention	21,1		31,9	
	<i>voix %</i>	<i>sièges</i>	<i>voix %</i>	<i>sièges</i>
UCD	34,4	167	34,8	168
PSOE	29,3	118	30,4	121
PSP	4,4	6	--	--
PCE	9,3	19	10,7	23
AP	8,2	16	6,0	10
PDC/GiU	2,8	11	2,6	8
UDC	0,9	2	--	--
PNV	1,6	8	1,6	7
ERC	0,8	1	0,7	1
EE	0,3	1	0,4	1
UPC	--		0,3	1
Indép.	0,1	1	--	
UN	--		2,1	1
PSA-PA	--		1,8	5
HB	--		0,9	3
PAR	--		0,2	1

51

Les élections du 15 juin 1977 constituèrent le moment culminant d'un processus de transition qui avait commencé à la mort du général Franco, fin 1975. Dans un processus convulsif de transformations institutionnelles et politiques, la convocation électorale a constitué une pièce maîtresse pour la légitimité d'un nouveau système démocratique, qui, sous la monarchie incarnée par Juan Carlos, devait culminer avec la rédaction consensuelle et l'approbation de la Constitution de 1978.

Les résultats électoraux ont contribué dans une bonne mesure à ce

processus. La victoire a correspondu à l'avènement d'une nouvelle formation politique – l'Union du centre démocratique (UCD) – qui, dirigée par le président du gouvernement, Adolfo Suárez, a incorporé le franquisme réformiste et l'opposition modérée. Avec 34,4% des voix et 167 députés, le jeune président s'imposait au secteur franquiste le plus dur, qui, représenté par *Alianza Popular*, dirigée par un ancien ministre, Fraga Iribarne, n'arrivait qu'en quatrième position, avec 8,2% des voix et 16 sièges.

52 La deuxième position revint au Parti socialiste (PSOE) qui, dirigé par le jeune Felipe González, avait procédé à une profonde restructuration interne depuis le congrès de Suresnes (1974), en assimilant les positions sociales-démocrates européennes⁵. 29,3% de voix, avec 118 députés, le situaient comme seul concurrent possible dans un cadre de futures alternances politiques, d'autant plus que le processus de réunification socialiste n'était pas encore achevé, comme cela arriverait par la suite, et que le Parti socialiste populaire obtenait 4,4% des voix. L'espace autodéfini comme « socialiste » était, donc, très semblable à l'espace centriste.

Le Parti communiste (PCE) a obtenu 9,3% et 19 députés. Santiago Carrillo, éminent dirigeant eurocommuniste, n'est pas parvenu à capitaliser sur le plan électoral l'hégémonie que les communistes avaient dans les mouvements d'opposition au franquisme⁶. Avec eux apparaissaient la représentation des nationalistes catalans (*Pacte Democràtic per Catalunya*, 2,8% et 11 députés; Gauche républicaine, 0,8%, 1 député), basque (PNV, 1,6%, avec 8 sièges) et quelques formations de moindre importance.

En résumé, les électeurs avaient penché pour les partis qui représentaient la modération au sein de la droite et de la gauche (UCD et PSOE), limitant la présence d'autres partis plus liés à des options idéologiques fortes, telles que la « franquiste » AP ou le « communiste » PCE. Les guillemets sont ici intentionnels, de nombreuses nuances devraient être apportées à ces étiquettes. Cependant, il était clair que les résultats reflétaient la victoire de ce qui était nouveau, jeune, moins défini, plus modéré, sur ce qui pouvait être relié avec une plus grande clarté au passé.

En d'autres termes, le système, même s'il était multipartite et faisait apparaître la présence de partis nationalistes forts sur leurs territoires, était dominé par deux partis (UCD et PSOE) qui représentaient la grande

5. Mónica Méndez, *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996)*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 2000.

6. Guy Hermet, *Les Communistes en Espagne. Étude d'un mouvement politique clandestin*, Paris, Armand Colin, 1971.

masse modérée de l'électorat; il présentait de ce fait des caractéristiques proches de celles des formats bipartites. Le comportement électoral signalait et renforçait les possibilités de stabilisation de la démocratie.

L'élaboration consensuelle de la Constitution, les efforts de modération de tous les leaders politiques, ne modifièrent pas ces paramètres électoraux. Les élections de 1979 présentèrent de légères variations en pourcentages, mais, dans l'ensemble, les données étaient très similaires (raison pour laquelle nous nous abstenons de les commenter) et l'UCD s'imposa à nouveau avec 34,8% des votes et 168 députés.

Toutefois, la situation politique avait changé. Le processus constitutionnel achevé, l'UCD affronta le problème de sa transformation en un parti politique fusionnant ses différentes sensibilités internes⁷. Cette évolution requérait un repositionnement idéologique plus défini où le centrisme de Suárez se heurtait à des positions de droite proches d'*Alianza Popular*. Le parti finit par éclater en différents groupes, les uns se dirigeant directement vers le groupe de Fraga, d'autres formant le *Partido Democrático Popular*, qui s'allierait également à l'*Alianza Popular*; d'autres encore se rapprochant du PSOE, tandis que le secteur le plus centriste se divisait entre UCD et un nouveau parti formé par Suárez, le CDS (*Centro Democrático y Social*).

Ce processus, joint à la virulence du terrorisme de l'ETA (très supérieure à celle de la période franquiste) et aux difficultés de la décentralisation au moment de commencer à concrétiser les autonomies définies dans la Constitution, est le contexte d'une démission inattendue de Suárez comme président du gouvernement et du coup d'État manqué du 23 février 1981 au moment où le Congrès procédait à l'investiture de Calvo Sotelo. La démocratie fut consolidée par l'échec de la tentative militaire mais l'un de ses artisans, Suárez, et l'UCD ne purent résister à ces convulsions.

1982-1996 : L'HÉGÉMONIE SOCIALISTE ET SON DÉCLIN

Les élections d'octobre 1982 résolurent la crise politique par une transformation radicale du système des partis. Avec une UCD ravagée par ses conflits internes, Felipe González et le Parti socialiste obtinrent 48% des voix et 202 députés (la plus importante majorité jamais obtenue en Espagne). Ils furent suivis de très loin par la coalition AP-PDP avec

7. Carlos Huneus, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia española*, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985.

26% et 107 députés, dépassant les partis de centre droit, représentés par l'UCD et le CDS qui n'obtenaient respectivement que 6,7% et 2,8%. Le PCE plongeait également avec seulement 4%. Les résultats des partis nationalistes, enfin, augmentèrent légèrement.

Résultats électoraux 1982-1993

	1982		1986		1989		1993	
abstention	20,0		29,5		30,2		23,5	
	% voix	sièges	% voix	sièges	% voix	sièges	% voix	sièges
UCD	6,7	11		–				
CDS	2,8	2	9,2	19	7,89	14	1,7	–
PSOE	48,1	202	44,0	184	39,60	175	38,7	159
PCE/IU	4,0	4	4,6	7	9,07	17	9,5	18
AP/PDP	26,3	107	25,9	105	25,79	107	34,7	141
CiU	3,6	12	5,0	18	5,04	18	4,9	17
PNV	1,8	8	1,5	6	1,24	5	1,2	5
EA					0,67	2	0,5	1
ERC	0,6	1					0,8	1
EE	0,4	1	0,5	2	0,51	2		
CC				1	0,32	1	0,8	4
UPC			0,3					
PA					1,04	2		
HB	1,0	2	1,1	5	1,06	4	0,8	2
PAR			0,3	1	0,35	1	0,6	1
BNG			0,4	1				
UV			0,3	1	0,71	2	0,48	1

L'hégémonie du Parti socialiste était donc évidente et, les années suivantes, sous la direction d'un leader pragmatique, ce parti a pu s'atteler à la tâche de consolidation démocratique et de modernisation de l'Espagne, combinant politiques économiques orthodoxes et réformes sociales. Cependant, le renversement dans le système des partis caractérisé par l'arrivée de la gauche au gouvernement et la substitution de la centriste UCD par une *Alianza Popular* aux contenus plus à droite masque une stabilité plus grande de l'électorat que les voix obtenues par les partis ne semblent l'indiquer. Cette stabilité constitue la toile de fond qui allait pousser avec le temps à la modération des approches

de la formation populaire et, finalement, à une nouvelle alternance politique.

En effet, en 1982, les électeurs ont cessé d'appuyer l'UCD, en se tournant les uns vers le PSOE et les autres vers l'AP dans ce qui était un mouvement électoral d'une ampleur indubitable ; mais il faut tenir compte du fait que cela était dû essentiellement à la disparition ou à la destruction interne du parti centriste. Les électeurs, cependant, n'ont pas radicalisé leurs attitudes et tous les sondages ont montré de façon unanime qu'il existait toujours un espace électoral modéré que Felipe González avait en grande partie réussi à capter. Ce centre électoral consolidait la modération du PSOE tout en devenant l'objet de désir de l'*Alianza Popular* parce que sans son appui elle ne pouvait parvenir au gouvernement⁸.

L'histoire électorale de cette période est celle de la marche de la droite vers ce centre politique, après être passée par de nouvelles défaites électorales en 1986 et 1989. Lors de ces élections, la légère baisse socialiste ne fut pas mise à profit par la droite, qui ne parvint jamais à dépasser les 26%. Les données poussèrent vers la transformation de la droite. L'*Alianza Popular* devenait le *Partido Popular* (PP), en incorporant le PDP, les restes de l'UCD, les électeurs de la CDS vaincue. Fraga, vestige du franquisme, fut remplacé par les jeunes Hernández Mancha (1987) et Aznar (1989). Le parti s'engageait à respecter tous les termes de la Constitution (particulièrement en ce qui concernait le système conflictuel des autonomies) et même à maintenir certaines mesures législatives du PSOE, comme la dépénalisation de l'avortement.

Les élections de 1993 représentèrent le sommet de ce processus. Le PSOE restait le premier parti, mais, avec seulement 39% des voix et 159 députés, il avait perdu la majorité absolue, ce qui introduisit une dynamique complètement nouvelle dans la compétition politique. Le Parti populaire, avec presque 35% et 141 sièges, s'approchait désormais d'un changement de majorité. D'autre part, *Izquierda Unida* (IU), une nouvelle formation politique promue par le PCE⁹, consolida les 9% de voix qu'elle avait obtenues lors des élections précédentes. Et

8. Juan J. Linz et José R. Montero (éd.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, Centro de Estudios Constitucionales, 1986. À propos des problèmes d'AP avec le centre politique, voir José R. Montero, « Los fracasos políticos y electorales de la derecha española: Alianza Popular, 1976-1987 », in José F. Tezanos, Ramón Cotarelo et Andrés de Blas (dir.), *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989.

9. Luis Ramiro, *Cambio y adaptación en la izquierda. La evolución del Partido Comunista de España y de Izquierda Unida (1986-2000)*, Madrid, CIS-Siglo XXI.

les nationalistes catalans (CiU) et basques (PNV) conservaient un poids politique important dans la politique nationale (outre leur contrôle des gouvernements autonomes respectifs) avec leurs 17 et 5 députés, qui servirent d'appui parlementaire au gouvernement socialiste.

Cette dernière législature socialiste s'avéra particulièrement conflictuelle. Dans un contexte de légère crise économique, de graves scandales de corruption et de guerre sale contre l'ETA impliquant des cadres du gouvernement socialiste constituèrent le centre de la vie judiciaire et médiatique et firent naître une dure opposition de la part du *Partido Popular*. En même temps, l'appui que l'exécutif socialiste recevait des nationalistes catalans et basques prêtait le flanc à la crispation, étant donné que le PP pouvait le présenter comme une subordination des intérêts « espagnols » à des intérêts de caractère territorial. Felipe González dut finalement procéder à des élections anticipées.

56

1996-2004 : LES DEUX GOUVERNEMENTS POPULAIRES

Résultats électoraux 1996-2004

	1996		2000		2004	
abstention	22,6		31,2		24,3	
	% voix	sièges	% voix	sièges	% voix	sièges
PSOE	37,6	141	34,1	125	42,5	164
IU	10,5	21	5,9	9	4,9	5
AP/PP	38,7	156	44,5	183	37,7	148
CiU	4,6	16	4,1	15	3,2	10
PNV	1,2	5	1,5	7	1,6	7
EA	0,4	1	0,4	1	0,3	1
Na-Bai					0,2	1
ERC	0,6	1	0,8	1	2,5	8
CC	0,8	4	1,0	4	0,9	3
PA			0,8	1		
HB	0,7	2				
Ch. A			0,3	1	0,3	1
BNG	0,8	2	1,3	3	0,8	2
UV	0,3	1				

Les élections de 1996 se soldent par la deuxième alternance de la démocratie espagnole. Le PP arrive en première position avec 38,7% des voix et 156 députés, tandis que le PSOE est relégué en deuxième position avec 37,6% et 141 députés. Entre les deux partis, moins de 300 000 voix de différence, soit moins de 1% des électeurs.

Paradoxalement, Aznar, qui avait transformé l'appui des nationalistes catalans et basques aux socialistes en un facteur clé pour sa stratégie d'opposition, dut s'appuyer à nouveau sur le CIU (16 députés) et le PNV (5) pour stabiliser sa majorité limitée¹⁰. Cependant, la législature, caractérisée par l'apaisement après les tensions précédentes, se déroula sans soubresauts graves. La situation du Parti socialiste, dans l'opposition après quatorze ans de gouvernement, fut plus compliquée et symbolisée par la confusion dans le remplacement de son secrétaire général Felipe González successivement par Almunia, puis Borrell (après des primaires) et à nouveau Almunia après le désistement de Borrell.

57

Les élections de 2000 reflétèrent cette situation de gestion gouvernementale habile et de désorientation socialiste. Avec un taux d'absentéisme très élevé dans les rangs de la gauche, le PP obtint la majorité absolue avec 44,5% des voix et 183 députés en dépassant de plus de deux millions de voix le PSOE, avec 34% et 125 députés¹¹. Aznar ne dépendrait plus des minorités nationalistes.

Dans cette situation, la modération fut remplacée par un gouvernement plus idéologique. Sur le terrain d'une lutte sévère contre l'ETA (loi sur les partis politiques, interdiction de Batasuna, etc.), Aznar offrait une lecture centraliste de la Constitution espagnole, avec de fortes attaques contre les nationalismes modérés et les autonomies considérées comme désagrégatrices. Sur le plan économique, la référence claire était le néolibéralisme de forme thatchérienne et, sur cette orbite, Aznar appuya fortement l'invasion de l'Irak malgré l'opposition écrasante de l'opinion publique. Un incident ponctuel comme la catastrophe écologique du *Prestige* – qui provoqua une marée noire sur les côtes galiciennes – contribua aussi à l'érosion du gouvernement.

10. Jordi Capó, « El bucle de la gobernabilidad : opinión pública y pactos en las elecciones de 1996 », in Jordi Matas (dir.), *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Barcelone, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2000.

11. Sur les élections de 2000, voir la monographie de la *Revista Española de Ciencia Política*, 6, 2002.

2004 : LES ÉLECTIONS ANOMALES

Personne ne peut savoir ce qui se serait passé lors des élections du 14 mars 2004 sans l'attentat terroriste qui, trois jours plus tôt, avait fait près de deux cents morts à Madrid. Le PP et le PSOE se présentèrent aux élections avec de nouveaux leaders. Aznar, s'étant désisté volontairement, avait désigné Rajoy comme son successeur. Rodríguez Zapatero prit la relève de la génération socialiste de Felipe González. L'extrapolation des sondages pré-électoraux est délicate et ne peut être faite dans le cadre de cet article ; mais il semble évident que la veille de l'attentat, l'écart entre les deux partis était très réduit¹². La guerre en Irak, le *Prestige*, l'hispanisation du discours devenaient des enjeux, bien que ceux-ci n'auraient pas dû nécessairement impliquer la perte du gouvernement.

Cependant, l'attentat a agi comme un accélérateur de ce processus de délégitimation du gouvernement populaire. À l'absence de prévision d'un possible terrorisme islamiste, s'ajouta une gestion de la crise qui tenta à chaque instant de faire retomber la responsabilité sur l'ETA, malgré les nombreux indices – très vite des preuves – infirmant cette thèse. L'opinion publique a réagi avec colère... y compris dans la rue.

Dans les urnes, le PSOE obtint à nouveau la première place avec 42,5% des voix et 164 députés, tandis que le PP n'obtenait que 37,7% et 148 représentants¹³. Le Parti socialiste gouverne à nouveau sans majorité absolue et avec l'appui irrégulier de nationalistes et de *Izquierda Unida*.

Il est trop tôt pour faire un bilan des années Zapatero, bilan que devront faire les électeurs au printemps 2008. Il faut refermer cette parenthèse en signalant uniquement qu'en raison des conditions anormales, tristes et tendues des élections de 2004, le PP tend à la délégitimation des résultats en les considérant comme le produit d'un « vol », d'un sombre complot etarra-socialiste, dont devaient dériver des compromis inacceptables, tels qu'une réforme des statuts d'autonomie à caractère démémbrant, l'annexion de la Navarre par le pays Basque, etc., le tout renforcé par une trêve de l'ETA, aujourd'hui rompue. Aucune

12. Ignacio Lago et José R. Montero, « The 2004 Election in Spain : Terrorism, Accountability and Voting », Barcelone, *Working Papers del ICPS*, 253, 2006.

13. Pablo Oñate et Francisco A. Ocaña, « Las elecciones generales de marzo de 2004 y los sistemas de partidos en España: ¿ tanto cambio electoral ? », *Revista Española de Ciencia Política*, 3, 2005.

de ces prophéties catastrophistes ne s'est accomplie mais, étant donné l'âpreté du débat, les prochaines élections seront très compliquées pour les deux principaux partis.

QUELQUES TENDANCES FONDAMENTALES DU COMPORTEMENT ÉLECTORAL

Quelques données électorales

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004
Majorité absolue	non	non	oui	oui	non	non	non	oui	non
Différence 1 ^{er} /2 ^e parti	5,12	4,44	21,75	18,09	13,81	4,02	1,16	10,36	4,88
% voix des deux partis principaux	63,76	65,24	74,47	70,03	65,39	73,54	76,42	78,68	80,30
% voix des partis nationaux	81,30	85,95	89,36	85,98	84,86	85,93	87,39	85,26	85,26
% voix des partis nationalistes ou régionalistes	18,70	14,05	10,64	14,02	15,14	14,07	12,61	14,74	14,74
sièges des deux partis principaux	284	289	309	289	282	300	297	308	312
sièges des partis nationaux	319	322	326	315	313	318	318	316	317
sièges des partis nationalistes ou régionalistes	31	28	24	35	37	32	32	34	33

59

La description des périodes électorales qui vient d'être faite s'est centrée particulièrement sur les changements de majorité parlementaire et de gouvernement. En renforçant ce point de vue qui découpe la récente histoire électorale en étapes très marquées, on peut perdre de

vue certaines lignes de fond qui indiquent un autre type de continuité et de ruptures. Une analyse de ces tendances est donc nécessaire pour compléter le tableau interprétatif.

Le premier point à souligner est le processus progressif de bipolarisation de la vie politique. Comme indiqué lors des élections de 1977, apparaissent deux grands partis – UCD et PSOE – qu’accompagnent, en pourcentages beaucoup plus réduits, une formation de droite, AP, et une autre de gauche, le PCE, et certains partis nationalistes. Le système multipartite accusait un déséquilibre vers le bipartisme sur le plan gouvernemental et présentait la particularité de la segmentation nationaliste.

60 Avec les années, la tendance bipartite s’est considérablement renforcée. Si lors de la première élection les deux grands partis rassemblaient 63,7% de l’électorat, à partir des années 1980, les chiffres dépassent largement 70% et lors des deux dernières élections ils sont parvenus respectivement à 78 et à 80%.

Ainsi donc, hormis les partis nationalistes que nous mentionnerons par la suite, la représentation politique s’est progressivement répartie entre membres du Parti populaire et membres du Parti socialiste. Les premiers ont bénéficié des erreurs stratégiques des partis centristes (UCD, CDS), de même que des difficultés que le système électoral engendre pour les formations mineures à distribution territoriale non concentrée. Les socialistes ont vu leur flanc gauche représenté par le PCE souffrir de l’affaiblissement général des communistes européens.

Cette bipolarisation a ses phases. Dans la période de transition et de consolidation de la démocratie, avec un pourcentage de voix inférieur, l’*Unión de Centro Democrático* maintenait un écart de 5,4 points avec le PSOE. C’était une différence qui permettait d’envisager une possibilité d’alternance politique ; cependant, on a déjà vu comment, dans des circonstances de crise politique, le PSOE est arrivé au pouvoir en 1982 avec une très vaste majorité absolue de 202 députés. Entre 1982 et 1989, l’écart entre le PSOE et le *Partido Popular* fut de 21,18 et 14 %. Le système, plus que bipartite, semblait être celui d’un parti dominant. On peut peut-être considérer qu’il s’agissait d’une parenthèse dans l’histoire électorale, qui correspondait à la disparition et à la reconstitution d’un parti espagnol de droite.

L’*Alianza Popular* reconvertie en *Partido Popular*, les chiffres se resserrèrent. En 1993, nouvelle victoire socialiste, le PSOE dépasse le PP de quatre points. En 1996, le PP le dépassait d’un seul point. En 2000, le PP augmentait son avantage de dix points dans un contexte de grave crise socialiste mais, quatre ans plus tard, l’avantage socialiste était

d'un peu moins de 5% (suite à l'attentat d'Atocha). Depuis 1993, par conséquent, la concurrence électorale se caractérise par la relative égalité entre les deux principaux adversaires, ressemblant ainsi aux premières années de la transition politique. Et, théoriquement, l'égalité politique peut entraîner une compétition pour le centre électoral, la modération et l'alternance au gouvernement.

Toutefois, le bipartisme espagnol devrait être défini comme incomplet. Non seulement parce qu'il subsiste une troisième force de gouvernement, *Izquierda Unida*, qui oscille entre 5 et 10% des voix, mais aussi en raison de la stabilité des partis nationalistes ou régionalistes qui, depuis 1979, se maintiennent autour des 14% des voix (au niveau national, et donc avec de forts résultats dans leurs circonscriptions respectives). Nationalistes ou régionalistes; modérés ou indépendantistes; catalans, basques, galiciens, canariens, andalous... à eux tous, ils maintiennent de façon continue une représentation qui oscille légèrement au-dessus de 30 députés. Parmi ceux-ci, environ la moitié correspond au nationalisme catalan qui, particulièrement dans le cas de *Convergència i Unió*, de par sa position centriste sur l'axe droite-gauche, devient l'allié stratégique essentiel pour les gouvernements socialistes et populaires quand ils gouvernent en minorité. Occasionnellement, le PNV et d'autres partis d'autonomie complètent aussi cette fonction de pivot.

61

Ainsi, le système politique espagnol est revenu à l'une de ses caractéristiques électorales des premières années. Malgré le bipartisme de plus en plus prononcé, les extraordinaires majorités absolues avec lesquelles gouverna initialement Felipe González ayant disparu, la réduction de l'écart électoral entre le PP et le PSOE a fait que le parti victorieux ne dispose que d'une majorité relative et a entraîné la formation de gouvernements monocolores minoritaires¹⁴. Depuis 1989, dans toutes les élections, excepté celles de 2000, le parti victorieux, c'est-à-dire le PSOE ou le PP, ne parvient pas à la majorité électorale qui permet de gouverner sans alliés.

D'où l'importance politique du fait que le bipartisme espagnol soit incomplet. Dans un système où il existe tout juste un espace à droite du PP et à gauche du PSOE et duquel ont disparu les partis centristes nationaux, les alliés possibles sont essentiellement les nationalistes catalans et basques. Cette situation peut être évaluée de façon différente.

14. Joseph M. Reniu analyse les raisons de cette préférence pour la formule minoritaire, in *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 2002.

Pour certains, c'est la garantie d'une vision non centraliste de l'Espagne; pour d'autres, l'occasion d'un traitement privilégié de certaines autonomies; et pour d'autres encore, l'instrument modérateur des tendances de droite ou de gauche du PP et du PSOE.

Il est impossible d'expliquer ici toutes les nuances de ce débat, mais il s'avère toujours paradoxal (ce qui ne signifie pas nécessairement critiquable) que le gouvernement espagnol dépende des partis nationalistes. Pour le Parti socialiste, formellement fédéraliste, c'est un problème « supportable »¹⁵; pour le *Parti Popular*, aujourd'hui sur une ligne ouvertement néo-hispaniste, c'est une authentique contradiction avec ses postulats idéologiques; même si l'on doit tenir compte du fait que, sur ce point, les opinions sont transversales entre les élites et les électeurs des deux partis.

62 Cependant, les données sont tenaces. Depuis la II^e République, l'électorat diversifie son appui entre la droite, la gauche et les nationalismes périphériques. La particularité électorale espagnole est cette continuité de la présence de partis nationalistes et régionalistes, qui stimulent une polémique jamais refermée sur la structure territoriale de l'État.

TRADUIT DE L'ESPAGNOL PAR MARIANNE MILLON

15. Selon le mot d'Ortega y Gasset, « convenable », qui implique l'acceptation résignée d'un phénomène que l'on ne peut modifier.

R É S U M É

Cet article a pour objet d'analyser l'évolution électorale espagnole, en définissant diverses périodes à partir des changements de majorité parlementaire et de gouvernement. Il rend également compte des grandes lignes de continuité: attitude modérée, compétition pour le centre politique et renforcement progressif du bipartisme. Il montre comment ce bipartisme peut être défini comme incomplet en raison de l'absence de majorité absolue et de la force des partis nationalistes et régionalistes, qui entraînent des tensions spécifiques au système espagnol.

GROUPES DE PRESSION
DANS L'ESPAGNE ACTUELLE

Ils ne sont pas nombreux, mais très puissants. Contrairement aux pays européens de longue tradition démocratique, en Espagne, le tissu associatif est extraordinairement faible, excepté en Catalogne et au pays Basque. La densité des *think tanks* est mince, bien qu'augmentant peu à peu ; les organisations patronales, au-delà du patronat classique, s'étendent lentement, très lentement ; l'influence des intellectuels est bien moindre que celle qui existe par exemple en France depuis un siècle... Tout cela s'expliquant évidemment par la stratégie d'asphyxie imposée à la société civile pendant les quarante ans de dictature. Aussi, tous les grands groupes de pression, qu'ils se soient ou non modernisés, ont derrière eux une longue route. Parmi les principaux, retenons le secteur bancaire, l'Église catholique, le patronat et les syndicats.

63

LE SECTEUR BANCAIRE,
ENTRE LA CRISE ET L'ADAPTATION À LA DÉMOCRATIE

Le secteur bancaire a toujours été considéré en Espagne comme un pouvoir de fait, ce qui signifie qu'il représente effectivement un groupe de pression très puissant. Le livre économique *Le Pouvoir de la banque en Espagne* a remporté ainsi un immense succès dans les années 1970¹, sachant que, dans une nation qui n'est en rien calviniste, la description d'une telle influence ne pouvait avoir qu'une connotation négative.

1. Juan Muñoz, *El poder de la banca en España*, Algorta, Zero, 1969.

Le pouvoir du secteur bancaire et des banquiers s'explique par le mode de développement du capitalisme espagnol. Le modèle anglo-saxon s'est construit sur l'indépendance des secteurs bancaire et industriel. Les banques étaient essentiellement commerciales et ne prenaient aucune participation dans des entreprises d'autres secteurs afin de ne pas interférer dans la libre circulation des ressources, ni déformer la concurrence ou provoquer des conflits d'intérêts. Le Royaume-Uni, historiquement première nation industrielle et principale puissance commerciale, « a permis aux investisseurs et aux banquiers d'investir dans les pays qui aspiraient à l'industrialisation et de financer l'explosion du commerce mondial comme alternative à l'investissement interne »². Dans ce modèle, le poids du financement des entreprises pesait essentiellement sur les marchés boursiers.

64 Dans le modèle alternatif de « banque universelle », le secteur collabore avec d'autres branches productives, accélère le développement industriel, finance à long terme, prend des participations dans les entreprises, crée de grands groupes ou corporations, et coopère fréquemment avec le secteur public.

Ce fut le cas au Japon, où, avant la Seconde Guerre mondiale, la banque représentait l'élément primordial des *zaibatsu* ; après la guerre, c'est le ministère de l'Industrie et du Commerce international (MITI) qui devint l'épine dorsale du complexe industrialo-financier. En Allemagne, les trois grandes banques (Deutsch, Commerz et Dresdner) ont généré une croissance « associée à la promotion patronale, à la participation directe dans le capital des entreprises et à la distribution des actions entre leurs clientèles³ ».

Le secteur bancaire espagnol correspond à ce second modèle. « La quasi-totalité de notre industrie a été créée sur l'initiative et grâce à l'émulation des banques privées espagnoles ; les grandes entreprises sont nées de l'effort intense des banques pour les soutenir et les aider dans leur développement », écrivait en 1966 le premier banquier espagnol⁴. Mais contrairement à ce qui s'est vu en Allemagne, le secteur bancaire espagnol ne s'est pas focalisé « sur la vigilance et le contrôle de

2. Antonio Torrero, *Estudios sobre el sistema financiero*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989, p. 126 sq.

3. *Ibid.*

4. Marqués de Deleitosa, *Reflexiones de un hombre de banca*, Madrid, 1966, in Santiago Roldán et José Luis García Delgado, *La formación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920*, Madrid, CECA, 1973, p. 243.

la gestion » patronale, ni n'a développé « des cabinets techniques ayant la capacité de développer des groupes industriels qui se développent autour d'eux⁵ ». Dans un pays à faible épargne et accusant un retard industriel relatif, le grand secteur bancaire, l'État et le capital étranger ont représenté les principaux moteurs du développement industriel et des services modernes. De telle sorte que les « sept grandes » banques contrôlaient, en 1987, 70% du négoce bancaire et plus d'un milliard d'entreprises significatives dans lesquelles elles contrôlaient au moins 10 % du capital⁶. Leur hégémonie était déterminante dans des secteurs comme l'électricité, la pétrochimie, les assurances ou la construction.

Le modèle évolua rapidement à partir des années 1960, accentuant au départ certaines de ses caractéristiques historiques. On créa et on stimula, par exemple, un secteur bancaire spécifiquement industriel. Et on n'autorisa qu'au compte-gouttes l'entrée de nouveaux groupes dans les affaires. Ainsi, au début de la démocratie, l'activité bancaire était encore « polarisée en dix-sept groupes bancaires clairement identifiables. Chacun de ces groupes était formé d'une "banque de tête", la plus importante, dans le sillage de laquelle évoluaient des établissements "liés" (échanges de paquets d'actions, accords de prestation de services) de taille plus ou moins grande, ce qui permettait aux "cinq grandes", avec leurs groupes respectifs, d'administrer presque 60% du total des ressources concernées, pourcentage analogue à celui de 1963⁷ ». Ces cinq banques étaient : Banesto, Central, Hispano, Bilbao et Vizcaya. Auxquelles il faut ajouter Santander et Popular (et postérieurement le groupe public Exterior, rebaptisé plus tard Argentaria) pour former le « club des sept ».

Les crises économiques des années 1970 ont cependant eu des répercussions fatales sur le système financier : en cinq ans, 56 établissements (appartenant à 23 groupes) sur 110, ont plongé. La récession générale n'en était pas la seule cause. Les pratiques irrégulières d'un groupe de pression soumis à l'époque à un contrôle inefficace du régulateur, la Banque d'Espagne, ont contribué à cette faillite. Certains banquiers ont créé ou acheté des « fiches bancaires » avec des « crédits obtenus dans la banque elle-même », ils ont monté « des affaires spéculatives, principalement sur des terrains », ont concentré « les investissements dans

5. Antonio Torrero, *op. cit.*, p. 135.

6. Jesús Rivasés, *Los banqueros del PSOE*, Barcelone, Ediciones B, 1988, à partir de la p. 21.

7. Ramón Tamames, *La oligarquía financiera en España*, Barcelone, Planeta, 1977, p. 149.

les entreprises du groupe de contrôle » et, du fait du volume des investissements et de leur immobilisation, ont été poussés « à des politiques d'expansion agressives », débouchant sur la rupture de leur crédibilité⁸. Le coût du redressement initial a atteint des montants sidéraux pour l'époque, environ un billion de pesetas (six milliards d'euros), qui ont été à la fois assumés par la banque émettrice – c'est-à-dire le secteur public – et le secteur privé à travers le Fonds de garantie des dépôts⁹. Il s'est agi de « la crise bancaire la plus grave et la plus intense de notre histoire », comme l'a qualifiée le gouverneur de la Banque d'Espagne, José Ramón Álvarez Rendueles, qui en attribua la faute principale aux « délinquants en cols blancs », accoutumés à « tromper la Banque d'Espagne ou l'administration », ce qui constituait pour eux « un étalage d'ingéniosité dont ils étaient fiers, un motif d'orgueil¹⁰ ».

66 Ce processus de concentration forcée signa la mort de bon nombre des établissements les plus récents, créés pour la plupart dans les années 1960; il condamna la plupart des banques moyennes, absorbées finalement par les grandes; il encouragea les compagnies à se transformer de manière spectaculaire en entités purement commerciales, en abandonnant le traditionnel secteur mixte, bancaire et industriel; et, comme toute purge correctement administrée, il finit par devenir le moteur principal de la modernisation du secteur, aujourd'hui l'un des plus à la pointe en Europe. L'importance de cette concentration se mesure au « rôle principal joué par le secteur bancaire et ses sociétés financières dans les fusions et acquisitions effectuées à la Bourse de Madrid. Ces groupes ont représenté, entre 1985 et 1989, 44% des entreprises affectées par des opérations d'acquisitions. En termes de capitalisation, l'importance du secteur bancaire est substantiellement encore plus grande puisque, excepté en 1989, ce secteur n'a jamais représenté moins de 73% de la capitalisation des entreprises participant à des fusions¹¹ ».

La seconde phase de concentration, dans les années 1990, concerna en premier lieu les sept grandes banques. Si l'on excepte la crise qui affecta Banesto (jadis la principale banque espagnole, fondée en 1902

8. Alvaro Cuervo, *Las crisis bancarias, una síntesis*, Santander, Séminaire à l'UIMP, 1983, p. 11.

9. Pour plus de détails, voir Alvaro Cuervo, *La crisis bancaria en España, 1977-1985*, Barcelone, Ariel, 1987, p. 139 sq.

10. *El tratamiento de las crisis bancarias en España*, Séminaire de l'UIMP, déjà cité, p. 28.

11. José A. Martínez Serrano, *Fusiones y adquisiciones bancarias: la experiencia reciente*, in Antonio Torrero (dir.), *Relaciones banca-industria*, Madrid, Espasa-Calpe, 1991, p. 125.

par le Crédit mobilier français et ses associés locaux) à cause de la gestion téméraire du financier Mario Conde, cette nouvelle concentration fut surtout le résultat d'une mauvaise digestion des crises antérieures (Central, Hispano), ajoutée à la volonté des groupes d'atteindre la taille nécessaire pour faire face à la concurrence devenue désormais non plus nationale mais continentale. Avec l'appui du gouvernement socialiste qui fit sien ce pari de la croissance, Bilbao et Vizcaya fusionnèrent en 1988 et le groupe absorba Argentaria en 1999. Santander acheta Banesto en 1994 et absorba en 1999 le groupe Central-Hispano, deux établissements qui avaient fusionné en 1991. Résultat : les sept grandes banques sont devenues deux immenses groupes, Santander et BBVA, flanqués de cinq établissements moyens et d'un solide système de caisses d'épargne, d'implantation majoritairement locale et régionale et à caractère semi-public, doublant sa puissance dans les deux dernières décennies et ayant accaparé, jusqu'à maintenant, la moitié du système financier global, pour le contrôle duquel des batailles importantes sont aussi engagées.

67

Le pouvoir et l'influence des banques sont cependant toujours restés quasi intacts, quels que soient leur forme – plus industrielle ou plus commerciale – et leur nombre. « Le secteur bancaire intervient dans les assurances, dans les opérations boursières, dans le financement des entreprises, petites, moyennes et grandes, dans les privatisations et les nationalisations, pour soutenir et/ou domestiquer les médias, pour financer des partis politiques et même des syndicats, avant et après les subventions de l'État, pour animer des initiatives culturelles ou d'influence sociale et politique¹². »

Les banquiers espagnols passèrent du franquisme à la démocratie sans trop de remous. Les conseils d'administration de leurs banques, de leurs filiales ou des établissements qui leur étaient liés, restaient truffés d'anciens ministres du Caudillo, une vieille technique utilisée pour obtenir protection, informations privilégiées et influencer le pouvoir politique, qui ainsi, par ricochet, y recasait ses chômeurs de luxe. La liste est impressionnante : José Larraz, Pedro Gamero del Castillo, Fernando María Castiella, Gregorio López Bravo, Federico Silva Muñoz, Alberto Monreal Luque, Licinio de la Fuente, Fernando de Liñán y Zofío, Antonio Ibáñez Freire, Pío Cabanillas, Faustino García Moncá, Gonzalo Fernández de la Mora, Juan Miguel Villar Mir, Rafael Cabello de Alba, Alfonso Osorio, Manuel Arburúa...

Cela ne les a pas empêchés d'apprendre à cohabiter avec les gouver-

12. Fernando González Urbaneja, *Banca y poder*, Madrid, Espasa-Calpe, 1994, p. 22.

nements démocratiques, de droite et de gauche, comme par instinct de survie face au « propriétaire » du Bulletin officiel de l'État, et sans doute surtout parce qu'aucun gouvernement n'a cherché à nationaliser le secteur bancaire, juste à le réformer. Le transvasement entre le Conseil des ministres et les conseils d'administration a donc perduré pendant la transition, ne concernant cependant que des ministres de centre droit (Union de centre démocratique, UCD) et non les socialistes : Leopoldo Calvo Sotelo, Landelino Lavilla, Fernando Abril, José Luis Leal, Juan Antonio García Díez, Carlos Bustelo, Ignacio Bayón... Ce qui permit en 1976, à Emilio Botín, alors président de Santander (et père de l'actuel dirigeant), de déclarer : « Le secteur bancaire ne craint pas la démocratie, le système de libre entreprise va de pair avec la démocratie. » « Les banques ont aussi prospéré sous des régimes démocratiques », put ajouter le président de Popular, Luis Valls Taberner.

68

Les arrivistes parachutés directement par les circuits népotiques de la dictature finirent par disparaître, comme ceux qui pratiquaient la corruption à grande échelle ; les établissements qui se montrèrent incapables de passer d'une situation d'oligopole à celle d'un marché concurrentiel, ou qui simplement n'étaient pas de taille à s'y faire un trou, furent absorbés ou effacés. Il ne resta donc plus que les grandes banques. Ces dernières utilisèrent alors un double mécanisme pour influencer la vie publique espagnole : leur position hégémonique au sein du grand patronat (sans leur aide ou au moins leur adhésion passive, rien n'aurait bougé), et les discrets déjeuners du « club des sept grandes ».

L'idée de ces déjeuners, qui date de 1971, revient à José María Aguirre Gonzalo, président de Banesto, à l'époque leader du groupe devenu aujourd'hui filiale de Santander. Ces repas avaient lieu régulièrement et se déroulaient selon un protocole très strict (les invités étant placés à table par ordre d'importance). Nombre d'accords sur le fonctionnement du secteur ont été finalisés au cours de ces déjeuners, même si certains n'ont jamais été appliqués. On sait, par exemple, que les banquiers, agissant en tant que lobby oligopole et nationaliste, ont racheté les établissements en crise, pour tenter de retarder l'entrée du secteur bancaire étranger¹³. Par ailleurs ils se sont battus avec succès, et dans ce cas avec raison, pour faire disparaître les très interventionnistes coefficients obligatoires d'investissement rémunérés à la baisse. Ils ont encore essayé d'éviter la création du Fonds de garantie de dépôts, un mécanisme copié sur les États-Unis, car la Banque d'Espagne avait

13. *Ibid.*, p. 196.

décidé que le secteur bancaire privé devait partager avec le Trésor public les coûts de sa propre crise. Cet engagement fut pour eux un échec cuisant et mérité.

Mais les banquiers avaient aussi la prétention d'influencer les milieux plus directement politiques. Ils invitaient ministres et parlementaires à leur table. Ils surveillaient étroitement l'évolution de la politique économique et, discrètement, faisaient entendre leur voix face à l'exécutif et à la Banque d'Espagne. Se méfiant de la première réforme fiscale de la démocratie (du ministre Fernando Ordóñez), ils s'opposèrent judiciairement, sans y parvenir, à l'élimination du secret bancaire face au fisc. Ils se mirent d'accord face à l'irruption de nouveaux secteurs (télécommunications) et à leur financement. Se répartissant la facture du financement des partis politiques naissants, ils finirent par accepter après de longues discussions de financer même le Parti communiste, qui représentait le diable pour les bons conservateurs qu'ils étaient. Sans faire montre d'une attitude franchement militante face au coup d'État du 23 février 1981, ils autorisèrent le président du patronat, Rafael Termes, à se joindre à la manifestation populaire, postérieure, contre le *pronunciamiento*. Et, en 1986, ils finirent par soutenir le référendum organisé par le socialiste Felipe González pour rester dans l'OTAN (désavouant sa position initiale), à travers un communiqué insolite, élaboré sur demande du gouvernement lors d'un de ces denses et fraternels déjeuners publics.

Ils partageaient l'idéologie conservatrice, mais gagnaient leur pari politique avec pragmatisme, influencés par les résultats des sondages et les sympathies et antipathies personnelles. Au début de la transition, en 1976-1977, ils furent très peu généreux avec l'ancien ministre de Franco, Manuel Fraga, qui dirigeait la très à droite Alliance populaire et qui aurait dû incarner leur candidat naturel. Mais il était abandonné dans les sondages et avait tendance à abuser de son autorité... y compris avec les banquiers à qui il demandait de l'argent. Ils lui préférèrent donc Suárez (dirigeant de la centriste UCD qui avait été choisi par le roi pour piloter la transition, et qui gouverna entre 1976 et 1981), tout en s'en méfiant immédiatement : ils ne le connaissaient pas, il ne leur était pas sympathique et ils le considéraient finalement comme un tiers-mondiste radical. Ils assistèrent avec bienveillance à sa chute, orchestrée par le patronat, l'Église catholique et les militaires. Felipe González les inquiétait : n'allait-il pas proposer de nationaliser les banques comme venait de le faire son collègue François Mitterrand ? Il les rassura immédiatement en déclarant qu'il ne prétendait pas les déstabiliser et

finit cependant par les soumettre tout au long de ses mandats (1982-1996), profitant des pénuries issues du processus des crises financières. Les relations avec José María Aznar (pp, 1996-2004) furent plutôt cordiales, surtout avec la très libérale Santander, un peu moins avec la traditionnelle Bilbao. Mais Aznar les méprisait, les considérait vieillottes et contaminées par les socialistes. Le club commit sa plus grande erreur de calcul en 1986, lorsque, à l'issue du premier mandat socialiste, il mit tout son enthousiasme et l'argent nécessaire dans l'« Opération réformiste » de centre droit dirigée par Miquel Roca, qui se solda par un échec retentissant.

70 En dépit de cet immense pouvoir, le désinvestissement industriel des banques (dont l'hégémonie dans le patronat s'estompa peu à peu), leur relative imprévisibilité politique (ou résignation à cohabiter avec n'importe quel type de gouvernement), l'importance des différences de personnalité entre leurs présidents et leur peu d'enthousiasme pour le radicalisme ultra-libéral, montraient leurs limites aux politiques qui voulaient les utiliser à leur avantage. C'est sans doute pour cela, dans sa volonté de créer un amortisseur social puissant, que José María Aznar diversifia sa stratégie. Il profita du processus de privatisation des principales entreprises publiques rentables (une vingtaine) pour créer un puissant groupe de soutien au sein de l'économie réelle. Toutes les entreprises privatisées se retrouvèrent dirigées par des intimes d'Aznar et de ses ministres de l'Économie (Repsol en tête, suivie de Telefónica, Endesa, Argentaria, Tabacalera...), ainsi que certaines entreprises privées, telle la centenaire Banco de Bilbao, prise de l'intérieur par le président d'Argentaria.

Curieusement ces hauts dirigeants « se sont érigés en groupe opposant et parfois hostile face à l'*establishment* patronal et financier¹⁴ ». Aznar exploita ce réseau à fond pour pénétrer le milieu où se forment les idéologies, notamment en essayant de créer un groupe d'information multimédia public-privé exclusivement à son service, groupe qui finalement ne verrait le jour qu'à moitié. Avec l'élection en 2004 de José Luis Rodríguez Zapatero et le retour des socialistes au pouvoir, certains de ces entrepreneurs ont renforcé leur profil professionnel par rapport à leur cadre d'origine, tandis que d'autres ont disparu de la scène par la grâce des opérations de fusion. Le lobby des amis d'Aznar est aujourd'hui bien plus mince et un peu moins puissant.

14. Jesús Mota, *La gran expropiación*, Madrid, Temas de hoy, 1998, p. 79 ; voir également Xavier Vidal-Folch, « Los amigos de Aznar », *El País*, 27 février 2000.

LES PARTS D'OMBRE ET DE LUMIÈRE
DU PATRONAT ET DES SYNDICATS

Le franquisme avait rassemblé patrons et ouvriers dans un même syndicat « vertical », qui allait par hypothèse enterrer les conflits de classe. « L'interventionnisme de l'État, ajouté à l'autoritarisme et au manque de liberté politique du régime franquiste, a marqué les relations entre travailleurs et patrons, définissant un cadre dans lequel l'absence des droits de réunion, d'association, de manifestation et de grève empêchait la libre expression de l'identité et des intérêts des uns et des autres. Encadrés obligatoirement et hiérarchiquement dans l'organisation syndicale, les collectifs de travailleurs et de patrons étaient, de plus, intégrés formellement dans l'appareil politique de l'État du fait du croisement des charges politiques et syndicales¹⁵. » Dans la pratique, c'était le ministère qui dictait les conditions de travail.

Sous la dictature, les associations patronales eurent une « vie douce, léthargique et routinière¹⁶ ». Le syndicalisme ouvrier s'organisa progressivement en dehors de cette structure verticale, encouragé principalement par les partis de gauche, socialiste et communiste. Une fois la dictature disparue, les dirigeants du patronat s'organisèrent de manière rapide et improvisée en Confédération espagnole des organisations d'entreprises (CEOE). Celle-ci, née en 1977, avait pour rôles principaux « les grandes déclarations de principe, la représentation symbolique de la culture d'entreprise, l'influence des élections en soutenant directement ou indirectement un parti de droite et la participation à la négociation des pactes sociaux¹⁷ ». Les travailleurs relancèrent, quant à eux, deux grandes centrales, l'UGT (d'orientation socialiste) et les *Comisiones obreras* (d'obédience communiste) qui opéraient dans la clandestinité depuis un certain nombre d'années.

Les accords sociaux qui se sont succédé entre le patronat et les syndicats, parfois avec la participation du gouvernement, « ont constitué une expérience assez neuve dans le milieu des relations industrielles

15. Manuel Mella Márquez, « Los grupos de interés en la consolidación democrática », in Ramón Cotarelo (dir.), *Transición política y consolidación democrática : España, 1975- 1986*, Madrid, CIS, 1992, p. 328.

16. Manuel Pérez Yruela et Salvador Giner, *El corporatismo en España*, Barcelone, Ariel, 1988, p. 130.

17. *Ibid.*, p. 131.

en Espagne¹⁸ » et, de fait, ils ont eu une influence décisive dans l'établissement d'une nouvelle organisation du travail. Car « les Espagnols d'aujourd'hui négocient entre eux, font des pactes, forgent des accords et s'embarquent moins dans des combats moraux » que dans le passé¹⁹. Ainsi « depuis la transition, on assiste à une diminution des antagonismes de classe et à une tendance à l'institutionnalisation des conflits²⁰ ». Les pactes étaient nés dans le dessein de renforcer le nouveau régime qui remplaçait la dictature et donc de consolider la démocratie. C'est pourquoi il fallait éviter les conflits.

72 À quel principe obéissait ce syndrome de paix sociale ? Au fait que la transition avait débuté dans le feu de la crise énergétique de 1974 qui avait quadruplé les prix pétroliers en moins d'un an. En Espagne, elle fut longue et importante. Elle fut « non seulement plus dilatée, mais aussi, de façon spécifique, elle fut plus profonde que celle que connurent, en moyenne, les autres pays industrialisés d'Occident²¹ ». Pourquoi ? Parce que les derniers gouvernements de Franco, tentant de surmonter le choc, s'étaient abstenus d'adopter des mesures d'ajustement. Et parce que la productivité diminua de manière drastique, dans un processus échauffé par les augmentations de salaires et la pénurie d'investissement patronal. La hausse des salaires était portée par d'importants conflits sociaux qui atteignirent leur maximum au premier semestre de 1976, rassemblant les revendications propres aux conditions des salariés et d'autres concernant la démocratie. Ainsi, le moment le plus virulent de la crise économique en Espagne, lié au problème des péages, entraîna la transformation politique radicale du pays qui était alors en train de se soulever.

Les accords sociaux (une demi-douzaine en douze ans) étaient ainsi constitués : plans de stabilisation consensuels, accords d'augmentations des salaires à l'intérieur d'une ligne de modération, contreparties sociales. Le fil conducteur était la volonté de partager les coûts de la crise entre patrons et travailleurs. De fait, tout a commencé par un grand accord au contenu économique, mais aussi social, qui ne fut signé, le 25 octobre 1977, que par les partis politiques et le gouvernement (UCD), sous le nom d'Accords de la Moncloa, dont l'application était à la charge des acteurs sociaux.

18. Salvador Giner, *Los españoles*, Barcelone, Plaza y Janés, 2000, p. 102.

19. *Ibid.*, p. 100.

20. Manuel Mella, *op. cit.*, p. 335.

21. José Víctor Sevilla, *Economía política de la crisis española*, Madrid, Crítica, 1985, p. 22.

« À la mi-1977, la conjoncture économique était devenue intenable²². » Les salaires augmentaient à un taux nominal de 30%, l'inflation finit par atteindre 27%, la dette externe avait quasiment doublé en deux ans, le taux de chômage, rare à l'époque, tournait autour de 6% de la population active. L'accord marqua la naissance de « la concertation sociale » et le début d'une politique économique orthodoxe, posant des limites à l'escalade salariale, aux dépenses publiques et à l'inflation; proposant une réforme fiscale progressive et mesurée contre le chômage, entre autres. Fin 1979, la conjoncture s'apaisa, avec une inflation de 15,6% et une hausse salariale de 13%.

La plupart des accords suivants (ABI, AMI, ANE, AES...), signés par le patronat et les syndicats jusqu'en 1984, furent encouragés, validés et complétés par les gouvernements. Ils contenaient les directives et les limites des négociations concernant les salaires, la précarité et les conditions de travail; des idées, des propositions et des accords pour la réforme de ce système si longtemps contrôlé, notamment à propos de la flexibilité des contrats de travail rigides; des mesures pour renforcer les institutions représentées par les signataires eux-mêmes; enfin des propositions sur la politique à suivre contre le chômage.

Les socialistes arrivèrent au pouvoir en 1982, dans une conjoncture détériorée par le second choc pétrolier (1979), annulant les effets bénéfiques de la stabilisation engendrée par les Accords de la Moncloa et marquée par la réduction des marges des entreprises ou leur fermeture dans une crise qui affecta de plein fouet les grands secteurs de l'industrie lourde (sidérurgie, construction navale) et de la banque. Le PSOE y opposa une politique économique orthodoxe qui comprenait la reconversion des grands secteurs et une extraordinaire fermeté face aux syndicats. Sous ce mandat, il n'y eut que deux accords signés: l'Accord interconfédéral et l'AES.

Mais l'exigence sociale de l'orthodoxie socialiste, l'accumulation de sacrifices syndicaux pendant des années et la question du « style de gouvernement » générèrent une grave désaffection des syndicats envers l'exécutif. Si bien que ce sont eux qui organisèrent la grève générale du 14 décembre 1988, l'unique grève vraiment généralisée qu'ait connue la démocratie. Le Plan emploi jeune diminuant les conditions requises pour le premier emploi des jeunes fut considéré par les syndicats

22. Joaquín Estefanía et Rodolfo Serrano, « Diez años de relaciones industriales en España », in Ángel Zaragoza (dir.), *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España*, Madrid, Siglo XXI, 1988, p. 26; voir également Joaquín Estefanía, *La larga marcha, medio siglo de política económica entre la historia y la memoria*, Barcelone, Península, 2007.

comme une intolérable « agression » libérale et joua le rôle de détonateur. La grève était dirigée contre un gouvernement théoriquement « ami ». Celui-ci rectifia sa politique économique vers une plus grande croissance des dépenses sociales, ce qui obligea finalement à un nouvel ajustement afin que l'Espagne puisse intégrer la zone euro.

D'autres accords partiels suivirent. Cela concernait par exemple, en 1987 et 1988, avec la droite au pouvoir (PP), les contrats temporaires. Ou, en 2006, avec les socialistes de nouveau au pouvoir, la limitation des CDD et les mesures à prendre pour les convertir en CDI. Mais tous ces accords n'eurent ni la portée ni la signification de ceux signés dans les années 1970 et 1980. Il faut aussi rappeler le pacte de Tolède (1995) qui concerne la réforme des retraites publiques et réduit leur coût afin de garantir leur maintien à long terme. Ce pacte fut toutefois signé par les forces politiques parlementaires et non par les syndicats et le patronat.

74

Les accords sociaux ont principalement permis de définir un nouveau cadre de travail (le statut des travailleurs), de diminuer les salaires, d'améliorer les prestations publiques pour les chômeurs et de diminuer radicalement les conflits sociaux. En 1977, on comptait plus de 16 millions de journées de travail perdues, affectant presque 3,3 millions de travailleurs. En 1986, on ne comptait plus que 2,2 millions de journées, concernant moins de 500 000 ouvriers. Le bilan global n'aurait pu être plus satisfaisant pour le patronat. « Les chefs d'entreprises ont atteint la plupart de leurs objectifs. Ils ont obtenu une forte contention de l'augmentation des salaires réels, une augmentation des bénéfices et la récupération de certains de leurs investissements²³. » Pour les travailleurs, les accords « ont été légèrement bénéfiques » malgré la perte de pouvoir d'achat car ils ont obtenu en contrepartie d'autres avantages²⁴ : égalité hommes/femmes, amélioration de la sécurité sociale, participation dans les institutions comme le Conseil économique et social. Les gouvernements ont pour leur part profité de la réduction des conflits sociaux et de la modération des salaires, venues à point pour leur permettre d'engager une politique économique orthodoxe ayant comme priorité le combat contre l'inflation.

Non contents d'incarner le pacte socio-professionnel, leur part de lumière, syndicats et patronat ont eu une influence significative dans la vie politique, leur part d'ombre.

23. Ángel Zaragoza et José Varela, *op. cit.*, p. 66.

24. *Ibid.*, p. 71.

Les syndicats ont le plus souvent soutenu les partis politiques de gauche, bien qu'à distance. Ils ont participé aux mobilisations sociales contre la droite (de défense de la démocratie, comme en 2003-2004 contre la guerre en Irak). La réalité est cependant plus complexe ; la grève générale de 1988 représente la mobilisation syndicale dont les répercussions politiques ont été les plus importantes. C'était contre le gouvernement socialiste de Felipe González, donc théoriquement soutenu par les syndicats.

Le patronat s'est aussi parfois trompé de bord. Le boycott d'Adolfo Suárez dès son élection en est un bon exemple. Il provient d'une combinaison de malentendus (le président centriste attendit plusieurs mois avant de recevoir les dirigeants patronaux), de méfiance concernant la possibilité d'une dérive populiste, et de la plus grande proximité des bureaucrates du patronat (formés par le syndicat vertical franquiste) avec la « droite de la droite » de Fraga, post-franquiste comme eux. La doctrine patronale s'engouffra dans le catastrophisme : les autonomies allaient mettre en danger l'unité du marché, les forces de sécurité ne garantiraient pas l'ordre public, la situation économique était inquiétante. Allié de l'Église catholique et d'autres pouvoirs de fait, le patronat réussit à faire tomber Suárez au début de 1981, avec une perspicacité digne des meilleurs stratèges ; la droite allait ensuite mettre quinze ans pour trouver un dirigeant électoralement crédible. Peu après cette bourde, elle contribua de manière décisive à éviter un gouvernement de gauche en Catalogne, la communauté la plus rouge du pays, en investissant en 1980 plus de 300 millions de pesetas dans une campagne intense. Celle-ci jouait directement sur la peur d'un retour du Front populaire et de la guerre civile qu'il engendrerait forcément, une éventualité redoutée par l'ensemble des citoyens. « Le modèle de société a été sauvé », proclama le président du patronat après la victoire du centre droit nationaliste sur les socialistes et les communistes.

Avec ce ton militant, caractéristique de l'agressivité de la droite politique, l'organisation patronale intervint aussi dans la campagne pour les élections régionales d'Andalousie en mai 1982. « Ils paraissent modérés », déclarait littéralement la publicité patronale en se référant aux socialistes, mais « il ne faut pas s'y fier, il ne faut pas se laisser tromper, ils le font pour conquérir des votes modérés, ne tombons pas dans le piège ». La gauche était caricaturée par un dessin représentant un vers dévorant une pomme pourrie. Devant l'imminence de l'arrivée des socialistes au gouvernement central, les esprits échauffés se déchaînèrent. Pour l'éviter, ils tentèrent d'intervenir directement dans

l'élection en publiant une « analyse du programme du PSOE »²⁵ dans lequel le doux réformisme proposé par les socialistes était qualifié de « changement dans les aspects essentiels de notre modèle de société, qui se rapprocherait en bonne partie des modèles marxistes d'Europe de l'Est » (*sic*). La circulation de cette analyse distribuée dans tous les réseaux locaux servit de base à une campagne très active : « Nous sommes horrifiés par le programme du PSOE », déclarait à cette époque le président de *Fomento del Trabajo*, le syndicat patronal catalan.

76 Le deuxième dirigeant de l'organisation patronale, José María Cuevas, un vieux phalangiste qui n'a jamais été chef d'entreprise, soutint sans réserve la candidature à la présidence, en 1996, de José María Aznar qu'il appelait familièrement « Josemari ». Il accusa les socialistes d'avoir « prostitué » la protection sociale, de « générer de la corruption » et d'avoir créé « un terrain idéal à la vente de faveurs politiques ». Pour le remercier, Josemari l'invita au palais présidentiel six jours seulement après son élection et intégra trois de ses idéologues et plus proches collaborateurs dans son gouvernement en tant que secrétaires d'État, à l'Économie (Cristóbal Montoro), Finance (José Folgado) et Travail (Julio Sánchez Fierro). Très vite l'ancien fonctionnaire de la dictature accéléra son travail de propagande aznarienne, félicitant le nouveau chef du gouvernement d'avoir « fait avancer une société plus proche de nos convictions » (*El País*, 2 mars 2000). Cela n'avait rien d'étrange : la CEOE est l'unique association espagnole de poids qui ait formulé des critiques et des craintes (souvent enveloppées dans un langage très technique) face à l'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne (1986).

LE RETOUR DE L'ÉGLISE CATHOLIQUE VERS L'INTÉGRISME

Quatre grands problèmes, envenimant la vie de la société et agissant comme les germes de la guerre civile 1936-1939, ont divisé l'Espagne contemporaine. Ce sont la réforme agraire, l'intervention militaire dans la politique, l'architecture territoriale de l'État et la question religieuse²⁶. La démocratie instaurée il y a trente ans a hérité de certains d'entre eux, dont le problème religieux.

25. *El País*, 8 octobre 1982.

26. Pierre Vilar, *Histoire de l'Espagne*, Paris, « Que sais-je », 2002, p. 93 sq. ; et *La Guerre d'Espagne*, Paris, PUF, 1986.

Dans les années 1930, la République brisa la traditionnelle intolérance religieuse forgée par des siècles de proclamation du catholicisme comme religion officielle. Selon l'article 3 de la Constitution de 1931, « l'État espagnol n'a pas de religion officielle ». L'alignement majoritaire de la hiérarchie catholique antilibérale (exceptée la catalane et la basque) sur les positions sociales et politiques les plus rétrogrades, accéléra le militantisme laïque des gauches – déjà très marqué – et donna lieu à la dissolution de certains ordres religieux. Le Vatican a déjà, de lui-même, qualifié la cause des rebelles franquistes de « croisade ». De cela découle le fait que le national-catholicisme constitua l'un des piliers idéologiques fondamentaux du franquisme : Franco était « Caudillo par la grâce de Dieu », il entrait dans les temples en grande pompe et avait la faculté de présenter au pape trois candidats évêques, parmi lesquels Rome choisissait le nouvel évêque. Les cardinaux levaient le bras selon le rituel fasciste et le régime se proclamait confessionnel : « la profession et la pratique de la religion catholique, qui est celle de l'État espagnol, jouiront de la protection officielle [...] On ne permettra aucune autre cérémonie, ni manifestation externe que celles de la religion catholique » (art. 6 du *Fuero de los Españoles* de 1945). En somme l'Église se confondait avec l'État et s'érigait en « soutien le plus ferme du régime », comme le résuma l'amiral Carrero Blanco, dauphin du dictateur.

77

L'*aggiornamento* entrepris par le Concile Vatican II, l'apparition des « prêtres-ouvriers » et le compromis démocratique et anti-franquiste des mouvements de l'Église de « base » commencèrent à modifier le paysage moral et politique de l'institution même, divisée entre une hiérarchie majoritairement favorable au régime et des fidèles de plus en plus ouverts aux mouvements ecclésiastiques les plus avancés comme la « Théologie de la libération » ou les « Chrétiens pour le socialisme » : au point que la dictature aménagea une prison spéciale à Zamora destinée aux prêtres contestataires. Au début de la transition, le cardinal président de la Conférence épiscopale lui-même, Vicente Enrique y Tarancón, avait décidé d'incarner la réconciliation et l'ouverture démocratique. Ainsi lors de l'homélie d'intronisation de Juan Carlos (27 novembre 1975), il avait plaidé pour une démocratie sans exclusions, offrant « à tous les citoyens » la participation politique. Comme c'était une allusion favorable à la légalisation des communistes, le grand tabou du moment, les franquistes écrivirent sur les murs du pays : « Tarancón au poteau ! »

La majorité de la société redoutait la répétition d'un conflit religieux

et voulait éviter à tout prix une crise pouvant raviver l'histoire de deux siècles d'affrontements civils. L'article 16 de la Constitution de 1978 revient certes au principe de la séparation de l'Église et de l'État, en vigueur pendant la République : « La liberté idéologique, religieuse et de culte est garantie [...]. Aucune confession n'aura un caractère étatique. » Mais il ajoute : « Les pouvoirs publics prendront en compte les croyances religieuses de la société espagnole et maintiendront les relations de coopération qui en découlent avec l'Église catholique et les autres confessions. » Cette mention spécifique, ajoutée sans l'accord initial des socialistes, des communistes et des Catalans, rompt ou nuance la logique de laïcité qui inspire l'ensemble du texte. Dans la pratique, cela implique le droit de créer et de diriger des établissements scolaires et suppose « la diminution de la garantie d'enseignement obligatoire et gratuit » qui se référait à la loi²⁷. De nombreux évêques, insatisfaits, en tête desquels le cardinal primat Marcelo González, appelèrent sans succès à voter contre la Constitution lors du référendum sur son approbation.

L'invitation constitutionnelle à la « coopération » fut concrétisée par la loi organique de liberté religieuse de 1980, fondant un système de pactes. Cette loi fut rédigée en même temps que la conclusion de quatre accords avec le Saint-Siège en 1979, hérités du concordat confessionnel de 1953, selon lequel « l'État espagnol reconnaît à l'Église catholique le caractère de société parfaite ». D'autres accords avec certaines confessions ont été négociés ou signés après, mais pas avec toutes (pour les confessions évangélique, musulmane et juive il faudra attendre 1992). Mais, sur l'échelle juridique, les accords avec le Saint-Siège constituent de véritables traités internationaux tandis que les autres ne représentent que des lois ordinaires. Le traitement préférentiel et inégalitaire des relations de l'État avec le catholicisme a fait surgir dans la société civile deux positions critiques : la première prône la révision de la loi, considérant que celle-ci est loin d'être en accord avec l'esprit constitutionnel, la seconde entend obtenir la révision de son application et plus concrètement des accords avec le Vatican, estimant que selon plusieurs articles de la Constitution, notamment l'article 14, « tous les Espagnols sont égaux devant la loi, sans que puisse prévaloir aucune discrimination de naissance, de race, de sexe, de religion, d'opinion... ».

Selon l'article 2 de l'accord Espagne-Vatican sur les Affaires cultu-

27. Tomás de la Quadra-Salcedo, « Estado y religión en el constitucionalismo español », in *La nueva realidad religiosa española* (collectif), Madrid, Ministère de la Justice, 2006, p. 39.

relles et éducatives, les cursus scolaires « comprennent un enseignement de la religion catholique dans tous les établissements d'éducation dans des conditions comparables aux enseignements fondamentaux ». D'où une interprétation pro-Vatican des méthodes de recrutement et de licenciement des professeurs de religion contrôlées par les évêques, ce qui a entraîné plusieurs procédures devant les tribunaux concernant des professeurs accusés d'avoir une vie privée en désaccord avec la morale catholique (s'ils affichaient par exemple leur situation civile de séparé ou de divorcé).

Il s'est passé beaucoup de choses depuis 1978, dont deux fondamentales qui s'alimentent l'une l'autre : un processus inéluctable de sécularisation de la société espagnole et un retour de la hiérarchie catholique à l'esprit préconciliaire, ce qui suppose le renouveau de son rôle de puissant groupe de pression.

La sécularisation n'est pas seulement perceptible dans l'extraordinaire flexibilité des pratiques qui ont converti l'Espagne catholique en un des pays les plus libéraux d'Europe, du point de vue de la morale. Mais elle est aussi numériquement tangible. Ainsi le nombre de catholiques pratiquants a diminué, passant de 61,8 % de la population en 1978 à 28,4 % en 2002, alors que le nombre des non-pratiquants a augmenté en proportion inverse et que celui de ceux qui se déclarent laïques a doublé, passant de 7,9 % à 15,7 %²⁸. De plus, alors que 92,2 % des citoyens sont prêts « à sacrifier tout, y compris leur vie », pour leur famille, seulement 20,3 % le feraient pour Dieu, selon l'enquête d'un organisme officiel, le Centre de recherches sociologiques, réalisée en janvier 2002. Seulement 42 % des Espagnols disent avoir confiance dans leur Église principale, contre une moyenne mondiale de 64 % selon l'enquête mondiale sur les valeurs réalisée dans 81 pays. Il ne faut pas s'étonner par conséquent que seul un tiers des contribuables financent directement l'Église à travers l'impôt sur le revenu. Entre 1993 et 2003, l'Église catholique a perdu plus de deux millions de fidèles, ce qui s'ajoute à une dramatique diminution des vocations sacerdotales. Antonio María Rouco Varela, président destitué de la Conférence épiscopale et le plus réactionnaire des cardinaux espagnols, l'a résumé ainsi : « Nous sommes dans une société qui souffre d'avoir perdu la mémoire et l'héritage chrétien. »

28. Victorino Mayoral Cortés, « Libertad religiosa y laicidad : los límites del modelo », *ibid.*, p. 243 sq.

Trois questions ont soulevé d'importantes polémiques publiques et généré un plus grand interventionnisme épiscopal au cours de ces trente dernières années.

La première est éducative. L'Église conserve le monopole de l'éducation religieuse en Espagne. La Constitution (art. 27) institue l'école publique et gratuite, la liberté d'enseigner et le droit des parents à ce que leurs enfants reçoivent une éducation religieuse, ce qui, en principe, devrait être du ressort de l'enseignement privé. La matière « Religion » est enseignée à l'école publique par des professeurs recrutés et payés par l'État (pour un budget global de 600 millions d'euros par an), mais considérés au préalable « idoines » par l'Église, c'est-à-dire nécessitant « sa permission » selon les accords passés avec le Vatican en 1979, et qui ont rang de traité international. Et si l'évêque en exercice estime que la conduite personnelle d'un enseignant contredit sa doctrine (par exemple s'il est divorcé) il peut le licencier et le mettre au chômage : les litiges enregistrés jusqu'à maintenant ont toujours donné juridiquement raison à l'Église. Car à ce jour aucun gouvernement n'a osé dénoncer en inconstitutionnalité les accords avec le Saint-Siège.

Ainsi, la bataille de fond réside dans le caractère facultatif ou obligatoire de la matière « Religion ». Face à chaque changement normatif, les gouvernements de gauche optent pour le premier, les gouvernements de droite optent pour le second. Sous le mandat du Parti populaire, l'Église a obtenu l'introduction dans la loi sur la qualité de l'éducation, d'une matière obligatoire intitulée « Société, culture et religion » destinée à enseigner la *fait religieux* aux élèves qui renoncent à apprendre le catholicisme, une mesure contraire à la loi de liberté religieuse et qui a déjà été abrogée.

Chaque modification légale soulève une bataille médiatique et parlementaire, prenant parfois le caractère d'une croisade. La dernière est celle qui s'est engagée, non pas pour la matière « Religion », mais pour une nouvelle matière obligatoire intitulée « Éducation à la citoyenneté », qui a été élaborée par la majorité socialiste pour l'année 2007-2008 afin d'expliquer aux élèves les droits de l'homme, les valeurs constitutionnelles, les principes démocratiques et la diversité culturelle et religieuse. La Conférence épiscopale a donné l'ordre aux collègues catholiques de boycotter cette matière, appelant avec un succès relatif à la désobéissance civile. Le cardinal Rouco Varela a justifié cette attitude illégale par « le droit légitime à l'objection de conscience » face à une discipline qu'il considère laïcisante et, dans un accès de sincérité dont on peut le remercier, il a ajouté que « cette matière concurrence la formation religieuse » des professeurs contrôlés par les évêques.

Le second grand *casus belli* est la morale. Les évêques liés comme d'habitude aux partis de la droite politique ont lancé d'intenses campagnes contre les lois qui laïcisent la morale familiale et personnelle en application de la séparation de l'Église et de l'État. Ils se sont érigés contre la loi sur le divorce (1981), habitués à ce que le franquisme ne reconnaisse, et ce jusqu'aux dernières années, que les effets civils du mariage célébré par l'Église catholique. Leurs arguments sont expliqués dans une déclaration de la Conférence épiscopale : « ce n'est pas un droit ni un principe de la personne », [le divorce] constitue « une grande menace » contre la famille, le mariage est « indissoluble » et la nouvelle loi affaiblit la position du mariage canonique. Leur attitude face au législateur civil était cependant encore empreinte de respect et ils n'appelaient pas à la désobéissance civile : au début de la transition, la hiérarchie catholique affichait encore un caractère tolérant.

81

Les esprits se sont vite enflammés, se jetant avec plus d'intensité dans le combat contre la dépénalisation de l'avortement (1985) dans trois cas : danger imminent pour la vie de la mère, grossesse issue d'un viol préalablement dénoncé et graves malformations du fœtus. Le Parti populaire fit appel contre la loi devant le Tribunal constitutionnel, mais celui-ci condamna l'appelant. Une fois l'avortement approuvé, et en relation avec les organisations conservatrices de médecins, les évêques ont fait pression afin que le droit d'objection de conscience soit reconnu aux professionnels de la santé publique. Le résultat est qu'aujourd'hui en Espagne, 97 % des interruptions volontaires de grossesse sont pratiquées dans des cliniques privées. Dans certaines régions comme la Navarre, où le poids social de l'intégriste Opus Dei est notoire, on ne le pratique absolument pas.

À la première tentative d'étendre ces trois préalables légaux à un quatrième faisant état de l'existence « d'un grave conflit légal, personnel ou social » pour la femme (ce qui étendait énormément sa liberté), le clergé a répondu par une intense campagne dans les paroisses sous la forme d'un communiqué au titre terrifiant « Le permis de tuer les enfants est encore plus grand ». Puis la campagne s'atténa. Face à une nouvelle tentative du gouvernement Zapatero en 2004, l'opposition a repris. L'évêque de Mondoñedo, José Gea, est allé jusqu'à comparer les médecins qui avortent aux nazis : « L'avortement étant la suppression d'une vie humaine, de plus, innocente et sans défense, sur quels arguments pourrait-on s'appuyer pour dire que l'holocauste nazi est pire ? » Les pressions ont abouti et le projet de loi a été retardé.

Mais ce sont deux lois récentes, de 2005, qui ont déclenché le

paroxysme du « catholicisme taliban ». Une concerne le divorce express, qui facilite les formalités administratives, supprime la période préalable de séparation et la nécessité d'en prouver les causes. C'est une loi « qu'on ne peut pas maintenir plus longtemps », a déclaré le cardinal Cañizares, attisant le feu. Une autre loi, qui autorise le mariage entre homosexuels et leur donne des droits égaux à ceux des hétérosexuels, a également été l'objet d'un appel du PP devant le Tribunal constitutionnel. Selon les arguments principaux de la campagne, cette loi est destructrice de la famille, tous les enfants ont besoin d'un père et d'une mère, ce qui va à l'encontre de l'autorisation d'adoption donnée aux couples homosexuels. Cette fois-ci les dignitaires de l'Église n'ont pas hésité à sortir dans la rue. Ils ne l'avaient fait qu'une seule fois en démocratie en 2001 et seulement au pays Basque, pour une noble cause : exiger de l'organisation terroriste qu'elle abandonne les armes. Le 18 juin 2005, les évêques ont incité les organisations catholiques à faire défiler une foule nombreuse. Six d'entre eux ont participé à la manifestation, dont Rouco Varela accompagné des dirigeants du PP, le secrétaire général en tête avec l'épouse d'Aznar et d'autres poids lourds. Cela ne servit pas à grand-chose. La loi est en vigueur, au moins jusqu'au retour de la droite au pouvoir.

Les évêques ont utilisé trois instruments pour mener leurs campagnes : leurs chaires traditionnelles, les manifestations et leur radio, la COPE, comparable à Radio Marya en Pologne, fer de lance des secteurs les plus extrémistes de la droite nationale.

La troisième polémique porte sur le financement de l'Église catholique espagnole elle-même. Selon l'accord sur les Affaires économiques entre l'État et le Saint-Siège, l'Église doit (art. 2.5) « pouvoir réunir elle-même les revenus suffisants qui sont nécessaires à ses besoins ». Ce processus devait atteindre son point culminant en 1988, mais l'engagement n'a, de manière réitérée, jamais été tenu depuis 1979. En attendant cet autofinancement, l'État s'est vu obligé d'offrir à l'Église catholique « une donation globale budgétaire », forfaitaire et provisoire.

Le gouvernement socialiste de Felipe González modifia le système à partir de 1988, en accord avec la hiérarchie catholique : il établit en lieu et place du forfait la contribution volontaire des fidèles à travers le recouvrement de l'impôt sur le revenu et y a ajouté une « allocation » compensant l'insuffisance de leur générosité d'environ 30 millions d'euros annuels. Le financement global, par ces deux voies, a atteint en 2005 la somme de 141 millions d'euros contre les 3 millions que se sont répartis les autres confessions. À cela il faut ajouter

d'autres faveurs : les exemptions fiscales sur la TVA dans l'acquisition de biens de culte et la construction de biens immeubles, ou sur l'impôt municipal de construction, installations et chantiers. Le gouvernement socialiste de Rodríguez Zapatero a renouvelé le pacte, en accord encore avec les évêques et le Vatican, établissant un avantageux (pour eux) système « définitif », selon lequel on supprime les dotations budgétaires exceptionnelles, on élève le pourcentage perçu par l'Église sur le recouvrement de l'impôt sur le revenu des fidèles de 0,5239 % à 0,7 % et on élimine l'exemption fiscale sur la TVA comme exigé par l'Union européenne.

Bien que le système soit plus transparent, il montre clairement que l'égalité religieuse manquée affecte de fait, et de manière définitive, les citoyens non catholiques. Pourquoi le principe d'« enracinement notoire » n'est-il pas appliqué aux autres confessions ? Pourquoi le Trésor public doit-il obtenir moins de revenus des contribuables catholiques, ce qui implique d'être logiquement compensé par un plus grand apport des autres contribuables ? La générosité du PSOE que certains considèrent comme « soumis », et qu'on a justifié par la nécessité d'éviter de nouvelles guerres de religion, ne lui a pas permis d'éviter le boycott croissant par l'Église de ses réformes éducatives ou de sa législation libérale en matière familiale.

83

JUGES, MILITAIRES ET JOURNALISTES

D'autres grands groupes de pression coexistent avec les précédents. Signalons, à l'intérieur même de l'État, la magistrature, dont la majorité conservatrice, tant dans les tribunaux que dans les organismes dirigeants comme le Conseil général du pouvoir judiciaire, connaît une mobilisation politique croissante, toujours en accord, au millimètre près, avec les postulats des partis de droite. En réalité, nombre de batailles parlementaires se terminent devant les tribunaux, de sorte que le PP a pris l'habitude d'y gagner certaines de ses initiatives perdues au Congrès. La fracture du pouvoir judiciaire induite a atteint ces dernières années jusqu'au Tribunal constitutionnel, un organisme pourtant traditionnellement respecté pour sa rigueur et son indépendance.

En revanche, l'armée a abandonné le rôle décisif de *lobby* politique, en en terminant ainsi avec deux siècles d'interventionnisme militaire dans la vie civile à travers des classiques *pronunciamientos*. Le dernier coup d'État contre la démocratie se transforma en une déroute fameuse le 23 février 1981. Depuis, il n'y a même plus de ministres militaires, la

sujétion de l'armée au pouvoir civil est pleinement consacrée et la professionnalisation du métier s'est intensifiée. L'inscription définitive de l'Espagne dans l'Alliance atlantique a contribué à ce procès.

À mi-chemin des sphères publiques et privées, certains médias se sentent eux aussi vocation à intervenir directement sur la scène politique espagnole, voire à la diriger. La tentative la plus notoire de créer un grand groupe de communication multimédia au service du gouvernement revient au Parti populaire, après la privatisation par les socialistes de la presse du Mouvement national, le parti unique franquiste, et la libéralisation du monopole de télévision. En 1996-1997, Aznar chargea ainsi le président de Telefónica, son ami et compagnon de collège, de créer Vía Digital, un groupe télévisuel auquel devaient participer plusieurs médias proches (entre autres la RTVE publique, la radio ecclésiastique COPE et le journal *El Mundo*) et qui se termina en faillite technique puis fut absorbé par la concurrence. La contribution de cette famille de médias au travail, aujourd'hui d'opposition, de la droite a même été l'objet d'études universitaires. Citons celle-ci, au titre évocateur : « La stratégie de la crispation », parrainée en 2007 par la Fondation Alternativas.

84

TRADUIT DE L'ESPAGNOL PAR ANNE PROENZA

R É S U M É

Durant la transition et les trois décennies de démocratie, les banquiers espagnols ont exercé une influence sur la législation, tenu les rênes des principales entreprises, financé des partis politiques, contrôlé des organisations patronales et ont essayé d'esquiver les coûts des changements économiques. Une reconversion très dure a assaini le secteur financier et concentré très fortement son pouvoir. Il s'agit d'un des principaux lobbys dans un pays où le modèle dominant d'un secteur bancaire mixte, semblable aux modèles allemand et japonais, a progressivement dérivé vers un modèle de secteur bancaire purement commercial. Parallèlement, l'Église catholique continue d'exercer une influence considérable : pas tant sur une société de plus en plus sécularisée que sur la législation et l'école. La hiérarchie ecclésiastique, qui au début de la transition avait parié sur la réconciliation nationale, s'est peu à peu installée sur le terrain de l'extrême droite. Les organisations patronales, les syndicats, les médias, les juges et les militaires font aussi partie, avec des fortunes diverses, du panorama des groupes de pression en Espagne.

LA PROTECTION DES LIBERTÉS

La Constitution espagnole de 1978 contient une longue déclaration des droits et des libertés et de leurs garanties d'exercice, énoncée dans l'esprit de la plupart des textes constitutionnels postérieurs à 1945 et intégrés à la tradition de l'État social de droit. De ce fait, l'objet de cet article, se projetant sur l'ensemble du régime juridique des droits et des libertés et de leurs garanties suivant la réglementation constitutionnelle et son développement légal, est immense. Ne disposant évidemment pas d'assez d'espace dans ces pages, ce travail consistera à mettre en évidence, à partir de la systématique constitutionnelle mais sans prétention d'exhaustivité, certains des éléments les plus importants du cadre constitutionnel et légal des droits et des libertés et de leurs garanties, accompagnés de l'indispensable référence à la jurisprudence décisive du Tribunal constitutionnel dans ce domaine.

85

LA SYSTÉMATIQUE CONSTITUTIONNELLE :
UNE CLASSIFICATION DES DROITS ET DES LIBERTÉS

La réglementation constitutionnelle des droits et des libertés est fondamentalement énoncée dans le titre I de la Constitution espagnole (CE). Ce titre est divisé en cinq chapitres précédés de l'article 10 qui, en pilier, préside à la norme constitutionnelle dans cette matière. Ce précepte contient, d'une part, la déclaration selon laquelle la dignité de la personne et les droits inhérents à celle-ci sont le fondement de l'ordre politique et, d'autre part, un critère herméneutique signalant que les normes constitutionnelles relatives aux droits fondamentaux et aux libertés doivent être interprétées en conformité avec la Déclaration universelle des droits de l'homme et les traités internationaux *ad hoc* ratifiés par l'Espagne. L'article 10.2 a servi en particulier à intégrer un instrument précieux d'interprétation en matière de droits : la juris-

86 prudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le chapitre 1 (art. 11 à 13) établit les conditions d'exercice des droits et énonce les dispositions générales relatives à l'usage des droits dont jouissent les étrangers, donnant mandat au législateur pour réglementer le droit d'asile. Le chapitre 2 comprend la déclaration des droits proprement dite, consacrée en premier lieu au principe d'égalité (art. 14) et divisée en deux sections : les droits dits fondamentaux (art. 15-29) et les autres droits constitutionnels (art. 30-38). Le chapitre 3 (art. 39-52) décrit les principes recteurs de la politique sociale et économique qui, bien qu'ils soient, dans certains cas, énoncés comme des droits, sont en réalité des directives relatives à l'action des pouvoirs publics. Le chapitre 4 (art. 53-54) envisage les divers systèmes de garanties associés à chaque type de droits. Enfin, le chapitre 5 (art. 55) prévoit la suspension générale de certains droits lorsque l'état d'exception est décrété (art. 116) et la suspension individuelle de trois droits fondamentaux (le délai maximal de détention préventive, l'inviolabilité du domicile et le secret des communications) pour des personnes déterminées concernées par des enquêtes sur les bandes armées ou le terrorisme. À propos de ce dernier chapitre, il est important de signaler qu'au cours de la période 1978-2007, seule la suspension individuelle, avec l'intervention judiciaire correspondante, a été appliquée, et que sa réglementation ne se trouve plus dans une loi spécifique antiterrorisme, mais est intégrée depuis 1988 à la loi sur la procédure pénale.

À partir de cette systématique et de la réglementation des garanties des droits effectuée par l'article 53 CE, on peut observer que le texte constitutionnel présente la classification suivante des droits : d'abord les droits fondamentaux caractérisés par leur applicabilité directe, par la réserve de loi organique (art. 81) pour leur développement normatif et pour un régime de protection juridictionnelle exceptionnel qui culmine avec le *recurso de amparo* (recours en sauvegarde) devant le Tribunal constitutionnel ; ensuite les droits constitutionnels non fondamentaux qui se distinguent par l'applicabilité directe, la réserve de la loi ordinaire pour sa réglementation et la protection juridictionnelle ordinaire ; enfin les principes recteurs, uniquement allégués devant la juridiction ordinaire dans la mesure de leur déclaration effective comme droits subjectifs de la part de la législation infra-constitutionnelle.

ESPAGNOLS ET ÉTRANGERS
DANS L'EXERCICE DES DROITS

Parmi les conditions de l'exercice des droits (nationalité, majorité, capacité juridique, capacité d'agir, personne physique, personne juridique), la nationalité représente sans aucun doute celle qui à l'heure actuelle possède la plus grande transcendance politique et sociale. En effet, l'importance croissante du phénomène migratoire en Espagne et la présence en territoire espagnol d'un nombre élevé de personnes provenant de différents pays du monde, a mis au premier plan la problématique de l'exercice des droits des étrangers non communautaires. Sur ce sujet, la Constitution contient deux dispositions : d'un côté, elle réserve aux Espagnols les droits de participation politique et d'accès à la fonction publique (art. 13.2 et 23) ; de l'autre, elle introduit un critère d'équivalence entre Espagnols et étrangers dans la jouissance des autres droits sans préjudice de la modulation possible de l'exercice pour les étrangers, introduite par les traités et la loi (art. 13.1). Le Tribunal constitutionnel a précisé dans sa jurisprudence (STC 107/1984 et 115/1987) que certains droits inhérents à l'essence et à la dignité de la personne sont valables indistinctement pour les étrangers et les Espagnols (par exemple le droit à la vie, l'intégrité physique et morale, l'intimité, la liberté individuelle, la tutelle judiciaire effective) et a ajouté que la possible modulation légale relative à l'exercice des autres droits de la part des étrangers ne peut en aucun cas donner lieu à la négation ou à la dénaturalisation de ceux-ci. La loi organique 4/2000, dans la rédaction introduite par la loi organique 8/2000, a pour principe l'équivalence entre Espagnols et étrangers dans l'exercice de leurs droits tout en introduisant une condition préalable pour les étrangers : la situation juridique du résident doit être en accord avec ce qui est prévu par la loi. Ainsi, les étrangers qui n'ont pas la condition juridique de résidents ne peuvent que jouir des droits suivants : papiers ; enseignement fondamental gratuit et obligatoire pour les mineurs de dix-huit ans ; assistance sanitaire d'urgence et générale pour les mineurs et les femmes enceintes. À ces droits il faut ajouter ceux préalablement cités comme inhérents à toute personne, bien que le droit à la liberté personnelle puisse être limité temporairement comme mesure préventive pendant que les procédures pouvant donner lieu à des sanctions suivent leurs cours.

LES DROITS FONDAMENTAUX (ART. 15-29 CE)

Le principe d'égalité et la nouveauté de la législation spécifique de développement

88 Comme il a déjà été indiqué, la clause générale d'égalité (art. 14) précède et préside à la déclaration des droits contenue dans le chapitre 2 du titre I de la Constitution. Ce n'est pas à proprement parler un droit fondamental compte tenu de la classification systématique antérieurement effectuée, mais son intégration à ce paragraphe est justifiée parce que l'article 53.2 CE lui réserve la même protection juridictionnelle exceptionnelle que pour les droits fondamentaux. Il s'agit en réalité d'un droit relationnel qui a été traditionnellement conçu comme un droit non autonome et dont les violations comportent simultanément la violation d'un autre droit. Dans ce sens, la portée du principe d'égalité et les diverses manifestations de celui-ci (entre autres, l'égalité devant la loi et l'égalité dans la loi, avec l'interdiction des discriminations, mais aussi avec la possibilité de traitements différenciés, d'actions positives et de discriminations inverses) sont traitées dans la législation sectorielle et dans la jurisprudence constitutionnelle. Cependant, il faut souligner qu'en Espagne la législation spécifique de développement du principe d'égalité dérivée en partie de l'application des directives communautaires n'est apparue que récemment. L'option du législateur dans ce domaine revient à considérer le principe d'égalité comme l'objet d'une réglementation spécifique et, par conséquent, à concentrer en une loi toutes les prévisions normatives destinées à promouvoir l'égalité dans tous les domaines d'action des pouvoirs publics et dans certains domaines des relations privées. L'exemple qui a la portée la plus importante dans ce domaine est celui de la loi organique 3/2007, pour l'égalité effective des femmes et des hommes.

Les droits de la personne et certains thèmes clés :

avortement, mort digne, peine de mort, religion, intimité et informatique

Parmi les droits fondamentaux, inscrits dans la Constitution espagnole, affectant le plus directement la personne, tant d'un point de vue moral que physique, mentionnons les suivants : le droit à la vie et à l'intégrité physique avec interdiction expresse de la torture et de la peine de mort (art. 15) ; la liberté d'opinion et de religion (art. 16) ; le droit à l'honneur, à l'intimité et à son image (art. 18.1) ; l'inviolabilité du domicile et le

secret des communications (art. 18.2 et 3); la protection face à l'usage de l'informatique (art. 18.4); la liberté de résidence et de déplacement (art. 19).

Concernant le droit à la vie, le code pénal et la jurisprudence constitutionnelle (STC 53/1985) ont établi que ce droit n'est pas prédicable du *nasciturus* et par conséquent le droit espagnol prévoit trois supposés à la dépénalisation de l'avortement: l'existence de graves malformations du fœtus, la grossesse conséquence d'un viol, le risque grave pour la vie ou la santé physique ou psychique de la mère. Ce dernier supposé a été appliqué avec flexibilité et, même si, légalement, le droit de la femme à avorter n'est pas reconnu, les rapports médicaux obligatoires tiennent compte dans la pratique de la volonté de la femme. À l'autre extrême de la protection constitutionnelle de la vie, il convient de signaler que le code pénal lui-même considère l'euthanasie active comme une conduite délinquante et que le Tribunal constitutionnel (STC 120/1990) ne considère pas dans le droit à la vie le droit de mettre fin à l'existence même. La législation espagnole, tant nationale (loi 41/2002) que régionale, a cependant intégré le droit à une mort digne, c'est-à-dire le droit du malade à décider du traitement médical et à ne pas prolonger artificiellement la vie. Concernant la peine de mort, soulignons que la loi organique 11/1995 d'abolition de la peine de mort en temps de guerre a permis d'éliminer légalement l'unique supposé qui était admissible constitutionnellement.

89

En matière religieuse, le traitement constitutionnel prétend dépasser les affrontements du passé dans un pays où l'enracinement de l'Église catholique est profond et qui a connu une longue trajectoire de confessionnalisme catholique de l'État. Ainsi, la liberté religieuse et de culte est reconnue et il est déclaré qu'aucune confession religieuse n'aura de caractère étatique. Cependant, la laïcité de l'État ne suppose pas dans ce cas l'indifférence de l'État envers le phénomène religieux puisque la Constitution oblige les pouvoirs publics à mener une politique de coopération avec l'Église catholique et les autres confessions et à prendre en compte les croyances religieuses de la société espagnole. De plus, l'article 27.3 CE établit le droit des parents à ce que leurs enfants reçoivent dans tous les établissements éducatifs une formation religieuse en accord avec leurs convictions. Toutes ces dispositions ont été développées dans la loi organique 7/1980 de liberté religieuse, par les lois en matière d'éducation et par accords avec les confessions catholique, protestante, musulmane et juive. Dans tous les cas l'enseignement de la religion n'a pas un caractère obligatoire.

Pour sa part, la protection constitutionnelle du droit à l'honneur, et celle concernant les droits à l'intimité et à l'image se caractérisent par une exigence de pondération entre la protection des libertés d'expression et d'information et avec la variabilité du champ de protection en fonction du comportement de chaque personne et de la notoriété publique de son activité professionnelle (par exemple, hommes politiques, artistes, sportifs de haut niveau). La loi organique 1/1992 prévoit ces éléments et établit une procédure juridictionnelle civile pour protéger les droits à l'honneur, à l'intimité et à l'image qui, dans certains cas déterminés, permet d'obtenir d'importantes indemnisations économiques pour ceux qui ont été lésés.

90 Enfin, il convient de souligner que la disposition constitutionnelle relative à la protection face à l'usage de l'informatique a donné lieu, à travers la loi organique 15/1999 et à la STC 292/2000, à la formulation d'un nouveau droit fondamental : le droit à la liberté informatique. Le contenu fondamental de ce droit est la protection des données soumises au traitement informatique et la reconnaissance des facultés de contrôle de toute personne sur ces données.

Les droits de liberté :

liberté individuelle, droit du détenu, liberté d'expression

On peut affirmer que la liberté individuelle et la liberté d'expression constituent les piliers fondamentaux de l'État de droit et, en tant que tels, elles ont été traitées à part dans la Constitution espagnole.

La liberté individuelle, ou la libre détermination des actes personnels, est plus facilement appréciable à partir de son versant négatif. Dans ce sens, la privation de liberté ne peut se produire que selon les termes expressément prévus dans la Constitution (art. 17) et la loi : la détention doit durer le temps strictement nécessaire à l'établissement des faits liés à un délit commis et ne peut excéder au maximum soixante-douze heures ; le détenu doit être informé de ses droits parmi lesquels celui de désigner librement un avocat pour qu'il l'assiste au cours des formalités policières et celui de recourir au processus d'*habeas corpus* pour pouvoir faire front à une détention illégale. Concernant la prison préventive, le texte constitutionnel exige que la loi établisse le délai maximal de sa durée. En se projetant clairement dans le droit à la liberté individuelle, la Constitution (art. 25) établit le principe de la légalité en matière de sanctions pénales et administratives, considérant que l'administration ne peut imposer de sanctions privatives de liberté.

Quant à la liberté d'expression (art. 20), la Constitution retient de

manière autonome quatre manifestations de celle-ci : la liberté d'expression dans le sens strict ou le droit à communiquer librement ses propres idées et opinions ; la liberté de création littéraire, artistique, scientifique et technique ; la liberté d'enseigner ou le droit des enseignants à la libre détermination des contenus et des méthodes d'enseignement ; et la liberté d'information ou le droit à diffuser et à recevoir une information véridique. Le précepte constitutionnel ajoute que l'exercice de ces droits ne peut être restreint au moyen d'une censure préalable, que la saisie d'une publication ne peut être effectuée que par l'autorité judiciaire et que les journalistes ont le droit à la clause de conscience et au secret professionnel. Tous ces droits et particulièrement la liberté d'information ont pour limite, entre autres, le respect des autres droits constitutionnels, en particulier le droit à l'honneur, à l'intimité et à l'image. À cela il convient d'ajouter certaines règles fixées par la jurisprudence constitutionnelle destinées à l'indispensable pondération pour décider du droit prévalant dans chaque cas concret. Ainsi, d'une part, l'objet du droit à l'information doit être une affaire d'intérêt public (STC 20/1992) et, d'autre part, une information est véridique, aux effets de sa protection constitutionnelle, lorsqu'elle a été suffisamment vérifiée par ses émetteurs avant sa diffusion (STC 171 et 172/1990). Dans un autre ordre des choses, mais toujours en relation avec le droit à l'information et sur un thème aux grandes répercussions politiques et sociales, le Tribunal constitutionnel (STC 31/1994) a déclaré que le droit cité comprend le droit à la création de moyens de communication, ce qui a obligé le législateur à édicter la norme nécessaire à la création de télévisions privées.

91

Les droits politiques (réunion, association, participation)

et certaines questions controversées :

la déclaration d'illégalité des partis politiques ;

le titulaire du siège dans les institutions représentatives

Le cadre constitutionnel et légal de l'exercice des droits de réunion et d'association a un caractère ouvert et tente de limiter l'intervention potentiellement restrictive de l'administration à des cas très spécifiques. Prenons deux exemples. D'un côté, les manifestations ne requièrent pas d'autorisation administrative préalable mais simplement une communication et l'administration ne peut les interdire que pour des raisons d'ordre public (art. 21 CE). De plus, dans ce cas, la loi organique 9/1983 prévoit un recours devant le pouvoir judiciaire qui doit être résolu non seulement avec toute la célérité possible mais aussi

avant la date prévue de la manifestation. D'autre part, les associations (art. 22 CE et loi organique 1/2002) sont constituées et peuvent acquérir une personnalité juridique au simple regard de l'acte fondateur et non au moyen de leur inscription dans un registre public. Cette inscription est obligatoire aux seuls effets de publicité et l'administration peut la refuser et transmettre l'affaire au pouvoir judiciaire uniquement si elle observe des indices d'illégalité pénale dans l'association. Dans tous les cas, la suspension ou la dissolution d'une association dépend des tribunaux.

92 Le cas des partis politiques est différent car même s'ils correspondent à un type d'association, ils suivent un régime juridique spécifique (art. 6 CE et loi organique 6/2002). Ainsi, la Constitution exige que la structure des partis et leur fonctionnement soient démocratiques et il est stipulé légalement qu'ils acquièrent leur personnalité juridique une fois seulement qu'ils sont inscrits sur le registre qui leur correspond. Cela dit, il est clair que la question la plus controversée à propos de la réglementation des partis a été introduite par la loi organique 6/2002 qui prévoit la possibilité de ce qu'on pourrait appeler la déclaration constitutionnelle d'illégalité des partis. Avant cette norme, l'illégalité d'un parti, comme celle de n'importe quelle association, pouvait être déclarée judiciairement pour des motifs presque exclusivement de caractère pénal. La nouveauté de la loi organique 6/2002 consiste à ajouter la déclaration d'illégalité, aussi sur décision judiciaire, de partis politiques pour des activités non répertoriées dans le code pénal, mais qui sont contraires aux principes démocratiques et liées surtout au terrorisme. Cela étant, vu que la Constitution n'établit pas de limites idéologiques à l'existence de partis politiques, cette loi ne prétend pas rendre illégaux des partis qui proposent par exemple l'indépendance d'une partie du territoire espagnol, mais seulement de mettre hors la loi les forces politiques dont les agissements sont associés à ceux d'organisations terroristes. Le Tribunal constitutionnel a déclaré la constitutionnalité de la loi organique 6/2002 (STC 48/2003) et, avec cet aval, la Cour suprême a déclaré illégale en mars 2003 l'organisation politique basque Batasuna.

Parmi les droits de participation, on trouve les références classiques au droit de suffrage actif et passif (art. 23 CE) et le droit à la pétition (art. 29 CE). Il mérite d'être signalé que le droit au suffrage actif et passif peut être exercé par les étrangers pour les élections municipales, s'il est établi ainsi par traité ou par loi (art. 13.2 CE). L'intégration du droit au suffrage passif pour les étrangers a été le fruit de l'unique

réforme constitutionnelle approuvée avant août 2002, dans le but de concilier la Constitution espagnole et le traité de l'Union européenne de 1992.

Dans ce domaine des droits de participation, soulignons la position du Tribunal constitutionnel concernant les titulaires des sièges dans les institutions représentatives. Car la jurisprudence constitutionnelle, tout en reconnaissant que l'Espagne et l'ensemble des États démocratiques contemporains sont des démocraties de partis, reste fidèle à la conception classique de représentation : l'élection a lieu en faveur d'un candidat et non d'un parti et, pour autant, l'abandon ou l'expulsion d'un parti ne peut donner lieu à la perte de la condition de représentant (STC 5 et 10/1983).

Les droits du milieu éducatif : équilibre constitutionnel et confrontation législative

Le rôle de l'État dans l'éducation et les droits des citoyens dans cette matière ont généré des débats passionnés tout au long de l'histoire du constitutionnalisme libéral-démocratique. Il n'est donc pas étonnant qu'en Espagne, un pays où l'Église catholique prend une part importante dans l'activité éducative, il soit difficile de parvenir au consensus constitutionnel dans la réglementation des droits dans le milieu éducatif. Cette réglementation correspond à l'article 27 CE. Il s'agit d'un long paragraphe qui tente de concilier un équilibre politique avec des principes et des droits qui se limitent mutuellement : le droit à l'éducation et à la liberté d'enseignement ; les attributions de l'État dans l'éducation et la liberté de création d'établissements d'enseignement ; la prévision de subventions publiques aux établissements qui réunissent les conditions légales et le droit de toute la communauté éducative à participer à la gestion des établissements soutenus avec des fonds publics. Au final, d'une part, la Constitution inclut dans cette réglementation des dispositions concrètes et, parmi elles, des droits de prestation (par exemple le droit à l'éducation) qui sont, contrairement aux autres droits de même nature, intégrés dans les droits fondamentaux. D'autre part, le texte constitutionnel laisse ouverts divers aspects du système éducatif afin que le législateur puisse les configurer dans la limite des marges définies par la norme constitutionnelle elle-même. Le législateur a été précisément très prolifique dans cette matière, puisque chaque majorité parlementaire, de droite ou de gauche, a approuvé ses propres lois éducatives, ce qui fait que celles qui ont déterminé le modèle éducatif sont celles des étapes à majorité socialiste (lois organiques 8/1985, 1/1990 et 2/2006).

D'après le cadre constitutionnel et la législation citée, l'objet du droit à l'éducation est l'accès gratuit aux enseignements fondamentaux (de 6 à 16 ans) et l'accès au second cycle de l'éducation maternelle (de 3 à 6 ans). La gratuité ne vaut que pour le service éducatif, mais n'inclut pas les autres aspects (transport, cantine ou livres), même lorsque les pouvoirs publics les subventionnent. Les instruments qui rendent effectif le droit à l'éducation sont au nombre de deux : d'une part, la création par les pouvoirs publics d'établissements scolaires ; de l'autre, les aides publics aux établissements scolaires privés qui offrent le service d'éducation dans les termes prévus par les lois et selon les règles et dont les principes d'organisation et de fonctionnement sont communs aux établissements scolaires publics. En définitive, le droit à l'éducation permet d'obtenir autant une place dans une école publique que dans une école privée subventionnée par des fonds publics.

94

*Les droits dans le domaine du travail :
de la rapide législation sur la liberté syndicale
à l'absence de développement légal en matière de droit de grève*

La Constitution comprend parmi les droits fondamentaux, deux droits relatifs au travail : la liberté syndicale (art. 28.1) et le droit de grève (art. 28.2). La liberté syndicale a été développée de manière législative assez rapidement (loi organique 11/1985) et comporte le droit de création de syndicats et le droit de s'y affilier ou non. Ainsi la législation autorise les organisations syndicales les plus représentatives à jouer un rôle particulier dans les négociations collectives des conditions de travail.

Par contre, concernant le droit de grève, soulignons avant tout que c'est pratiquement le seul droit fondamental qui n'a pas été l'objet d'une réglementation postconstitutionnelle. En réalité, le cadre légal en vigueur en Espagne dans cette matière est le décret-loi 14/1977 qui, à la lumière de l'article 28.2 CE, a été en partie invalidé et surtout profondément réinterprété par le Tribunal constitutionnel à travers la STC 11/1981. Ainsi, cela étant posé, le droit de grève consiste en la cessation du travail dans toutes ses modalités et a pour finalité la défense des intérêts des travailleurs en général et pas exclusivement des seuls grévistes. Cela implique l'autorisation de la grève de solidarité et permet de prévoir de manière ouverte les motivations de l'exercice du droit de grève. La question la plus controversée en relation avec l'exercice du droit de grève est le respect de l'exigence constitutionnelle du maintien des services essentiels de la communauté le temps que dure

la grève. Le Tribunal constitutionnel admet que l'autorité gouvernementale puisse imposer ces services essentiels dans les cas nécessaires mais en appliquant un critère de proportionnalité entre la protection de l'intérêt de la communauté et la restriction imposée à l'exercice du droit de grève.

*Le droit à l'objection de conscience :
de l'efficacité d'un droit sans réglementation légale
à la réglementation d'un droit actuellement sans objet
depuis la suspension du service militaire obligatoire*

Le droit à l'objection de conscience est le droit individuel à être dispensé des obligations militaires du fait de scrupules moraux face à l'utilisation des armes. L'intégration à ce moment du droit à l'objection de conscience dans le paragraphe dédié aux droits fondamentaux exige des précisions. En premier lieu, il faut signaler que ce droit, concernant la systématique du texte constitutionnel lui-même, ne fait pas partie des droits fondamentaux puisqu'il se trouve inscrit dans l'article 30. Cependant, il s'agit d'un droit auquel la Constitution accorde la même protection juridictionnelle extraordinaire que pour les droits fondamentaux : le *recurso de amparo* (recours en sauvegarde) devant le Tribunal constitutionnel. En second lieu, il est nécessaire de savoir qu'avec la loi 17/1999 et le décret 247/2001, le service militaire obligatoire a été supprimé en Espagne à partir du 31 décembre 2001, ce qui fait disparaître momentanément l'objet du droit à l'objection de conscience. Il s'agit cependant d'un droit important puisqu'il est relatif au passé immédiat et éventuellement au futur si le service militaire obligatoire était réintroduit.

95

Concernant l'exercice de ce droit, il convient de souligner qu'avant son premier développement légal (loi 48/1984), le Tribunal constitutionnel (STC 15/1982) a affirmé que l'article 30 CE, en conformité avec l'article 53.1 CE, avait une efficacité directe et, par conséquent, qu'il fallait suspendre l'intégration au service militaire de ceux qui se déclaraient objecteurs de conscience. Cette première législation et la suivante (loi 22/1998) prévoient obligatoirement pour les objecteurs de conscience une prestation sociale de substitution d'une durée supérieure à celle du service militaire, alors que la législation pénale a établi jusqu'à 1998 des peines de privation de liberté pour ceux qui refusaient de réaliser la prestation de substitution citée. Le Tribunal constitutionnel a confirmé la constitutionnalité de ces dispositions légales (STC 160 et 161/1987 et 55/1996).

*Le droit à la tutelle judiciaire effective
et sa configuration par la jurisprudence constitutionnelle*

96 L'article 24 CE semble reconnaître à première vue deux types de droits : dans le premier paragraphe, le droit à l'accès au tribunal ; dans le second, les garanties du procès pénal. Cependant, le Tribunal constitutionnel, à travers une très abondante jurisprudence impossible à référencer dans ces pages, a effectué une interprétation de l'article 24 CE qui a enrichi notablement la portée de ce précepte et qui a été accueillie postérieurement dans les lois concernant les procès et dans leurs applications. Ainsi, selon cette jurisprudence constitutionnelle, dans l'article 24 CE, on peut distinguer quatre groupes de droits : le droit d'accès au système judiciaire ; le droit au juge ordinaire déterminé par la loi ; les garanties communes de la procédure judiciaire, les garanties spécifiques de la procédure pénale. L'intégration dans la Constitution du droit à la tutelle judiciaire comme droit fondamental et l'élargissement de son contenu effectué par le Tribunal constitutionnel ont contribué de manière décisive à la consolidation de l'État de droit dans le domaine du pouvoir judiciaire, tout en rendant possible le fait que n'importe quelle résolution judiciaire peut être contestée devant le Tribunal constitutionnel à travers le *recurso de amparo* (recours en sauvegarde). Grâce à quoi l'article 24 CE est devenu le précepte le plus invoqué dans les procédures d'*amparo*, et a contribué à une surcharge de travail du Tribunal constitutionnel générant certaines tensions entre ce dernier et le pouvoir judiciaire. Pour faire face à ces questions, comme nous l'examinerons plus loin, il existe la loi organique 6/2007 qui modifie la loi organique du Tribunal constitutionnel.

Pour résumer les contenus des quatre groupes de droits intégrés dans l'article 24 CE, on peut signaler que le droit d'accès aux tribunaux signifie que n'importe quel droit ou intérêt légitime doit être justiciable sans restriction, ce qui suppose l'interdiction d'absence de défense, le droit à une résolution motivée sur le fond de l'affaire, le droit à l'utilisation des recours prévus par les lois et l'intangibilité et l'exécution des sentences judiciaires.

Quant au droit au juge ordinaire déterminé par la loi, il faut mentionner la controverse concernant la constitutionnalité de l'*Audience nationale*, un tribunal qui a compétence sur tout le territoire espagnol concernant des affaires déterminées, parmi lesquelles le délit de terrorisme. Le Tribunal constitutionnel a déclaré que l'existence de l'*Audience nationale* ne transgresse pas l'article 24 CE, puisque sa

compétence est clairement déterminée par la loi et que son régime organique et de procédure ne permet pas de la qualifier de tribunal d'exception, mais qu'elle est équivalente aux tribunaux ordinaires.

Quant au respect des garanties communes à toutes les procédures judiciaires, il peut se résumer aux points suivants : impartialité du juge, publicité du procès, possibilité d'assistance d'un avocat, prohibition des délais indus et utilisation des moyens de la preuve.

Enfin, pour le procès pénal, en plus des garanties communes antérieures, il faut souligner les droits suivants : la connaissance de l'accusation ; ne pas témoigner contre soi-même et ne pas se déclarer coupable ; la présomption d'innocence ; et ne pas être obligé de témoigner en cas de liens de parenté ou de secret professionnel.

LES GARANTIES DES DROITS FONDAMENTAUX

97

Le lien des pouvoirs publics et l'efficacité face aux particuliers

L'article 53.1 CE établit que les droits fondamentaux engagent tous les pouvoirs publics. Comme le prévoit, depuis le début, la jurisprudence constitutionnelle (STC 21/1981), cette disposition implique l'applicabilité directe des préceptes constitutionnels sur les droits fondamentaux, sans nécessité d'attendre qu'il existe un développement législatif les concernant. Cette efficacité directe des droits fondamentaux face aux pouvoirs publics a eu une importance pratique dans les premières années où la Constitution était en vigueur, puisqu'elle a rendu possible l'exercice conforme aux mandats constitutionnels de certains droits fondamentaux, ou assimilés, qui étaient réglementés par des lois pré-constitutionnelles franquistes (association) ou qui manquaient complètement de législation (objection de conscience).

Quant à l'efficacité des droits face aux particuliers il convient de signaler, d'une part, que l'article 53.1 CE se réfère uniquement et explicitement aux pouvoirs publics, et, de l'autre, que l'article 9.1 CE prévoit un lien général des pouvoirs publics et des citoyens à la Constitution. De plus, il ne faut pas oublier que les violations générales de certains droits fondamentaux, comme dans le cas du droit à l'honneur et à l'intimité (art. 18 CE), se produisent normalement au cours de relations entre particuliers. Deux positions doctrinales s'opposent à ce sujet : celle qui défend l'efficacité directe et celle qui soutient l'efficacité indirecte, c'est-à-dire une fois que le législateur est intervenu. Dans la jurisprudence constitutionnelle espagnole, on trouve des arguments plaidant pour chacune des deux orientations. De cela, on peut

déduire que l'efficacité directe des droits fondamentaux dans les relations entre particuliers peut dépendre de chaque droit et de chaque relation. Cependant, le temps passant, avec l'intervention du législateur, des tribunaux ordinaires et du Tribunal constitutionnel la concrétion nécessaire a été atteinte dans ce domaine.

Les garanties normatives :

la rigidité constitutionnelle et la réserve de loi organique

La garantie normative la plus haute établie par la Constitution concernant les droits fondamentaux est la rigidité constitutionnelle particulière en cette matière. En effet, selon l'article 168 CE, la réforme constitutionnelle des articles 15 à 29 de la Constitution ne peut être réalisée qu'à travers la procédure la plus pesante, c'est-à-dire par 98 approbation initiale de la majorité parlementaire des deux tiers et par ratification des citoyens à travers un référendum.

Quant à l'instrument normatif concernant la réglementation des droits fondamentaux, l'article 81 CE concrétise la réserve générale de la loi pour le développement de tous les droits constitutionnels, effectuée par l'article 53.1 CE, établissant dans ce cas une réserve de loi organique. Cela signifie que la fixation du régime juridique des droits fondamentaux exige un soutien parlementaire qualifié puisque les lois organiques doivent être approuvées par la majorité absolue du Congrès des députés. Le Tribunal constitutionnel (entre autres, STC 173/1998) a tenté de préciser le but de cette réserve de loi organique et sa position peut être résumée de la manière suivante: la loi organique doit réaliser le développement direct des éléments essentiels des droits fondamentaux; la loi ordinaire de l'État et la loi des Communautés autonomes, selon la répartition des compétences entre l'État et ces Communautés, complètent la réglementation de l'exercice des droits fondamentaux (par exemple, en matière de droit d'association, il existe une législation organique d'État et une législation des Communautés; cette dernière législation doit respecter, en plus de la loi organique d'État, la législation ordinaire que l'État peut éventuellement édicter pour réglementer les conditions qui garantissent l'égalité de tous les Espagnols dans l'exercice de leurs droits (art. 149.1.1 CE).

Les garanties organiques non juridictionnelles :

le Défenseur du peuple

L'article 54 CE institue le Défenseur du peuple, figure équivalente à celle de l'ombudsman qui existe dans d'autres pays, réglementée par

la loi organique 6/1981. Il s'agit d'un mandataire parlementaire qui défend tous les droits reconnus par la Constitution et pas exclusivement les droits fondamentaux, qui a la faculté de superviser l'activité de l'administration et qui doit informer le Parlement de ses actions. Les citoyens peuvent s'adresser gratuitement et sans formalités au Défenseur du peuple pour faire part de leurs plaintes relatives à de possibles violations de leurs droits. Suite à ces demandes ou à des interventions initiées à partir de son poste, le Défenseur du peuple conduit une enquête et inspecte l'administration correspondante qui doit obligatoirement l'assurer de sa pleine collaboration. En conclusion de son investigation, le Défenseur du peuple peut faire part de ses analyses à l'administration et formuler des suggestions et des propositions, mais il ne peut annuler les actes administratifs, ni les dispositions normatives. En définitive, le mécanisme de pression le plus important qui est à la disposition du Défenseur du peuple face à l'administration est la publicité donnée à ses enquêtes, véhiculée normalement à travers ses rapports au Parlement.

99

On peut observer que dans diverses Communautés autonomes, il existe sous des noms différents des institutions analogues au Défenseur du peuple. Les risques d'empiètement fonctionnel n'ont pas été totalement résolus, ni sur le plan normatif ni à travers la collaboration interinstitutionnelle. Le statut d'autonomie de la Catalogne de 2006 comprend une formule innovante sur ce thème en établissant que la supervision de l'administration régionale revient en exclusivité à l'ombudsman régional.

*Les garanties organiques juridictionnelles :
la procédure prioritaire et accélérée devant les tribunaux ordinaires ;
le recurso de amparo devant le Tribunal constitutionnel*

La Constitution espagnole instaure des garanties juridictionnelles extraordinaires pour la protection des droits fondamentaux. Dans ce sens, l'article 53.2 CE établit que le principe d'égalité et les droits fondamentaux relèvent des tribunaux ordinaires à travers une procédure fondée sur des principes de priorité et de rapidité et en dernière instance à travers le *recurso de amparo* devant le Tribunal constitutionnel. Ce dernier recours est applicable aussi, comme il a été déjà indiqué, à un droit non fondamental comme l'est le droit à l'objection de conscience.

Ainsi les citoyens, face aux possibles violations des droits fondamentaux, disposent, en premier lieu, d'un système spécifique de pro-

tection juridictionnelle devant les tribunaux ordinaires. À ce sujet, la Constitution signale uniquement qu'en matière de protection des droits fondamentaux la procédure doit être prioritaire et accélérée, mais n'impose pas une seule procédure. Dit d'une autre manière, il n'y a pas de juge ou de tribunal unique pour la défense des droits fondamentaux ; ainsi le législateur établit une pluralité de procédures en fonction du domaine de violation du droit fondamental et de la répartition des compétences entre les divers ordres juridictionnels. Dans tous les cas, ces procédures spéciales doivent être rapides puisqu'elles doivent satisfaire l'exigence d'être prioritaires et accélérées, c'est-à-dire que leurs formalités doivent suivre les principes de priorité, de brièveté et de simplicité, tout en circonscrivant leur objet exclusivement aux violations des droits fondamentaux.

100 Au tout début, la disposition constitutionnelle de la procédure de justice prioritaire et accélérée a été accueillie par la loi 62/1978. Cette loi réglementait la protection juridictionnelle des droits fondamentaux dans l'ordre contentieux administratif, pénal et civil, elle joua pendant vingt ans un rôle important dans son versant contentieux administratif et était très peu utilisée dans les deux autres cas.

Actuellement, la réglementation de la procédure prioritaire et accélérée pour la protection des droits fondamentaux est inscrite dans les normes suivantes : loi 29/1998 dans l'ordre contentieux administratif, loi 1/2000 dans l'ordre civil, décret législatif 2/1995 pour le droit du travail et loi organique 2/1989 pour l'ordre du droit militaire. À partir de la loi 28/2002, cette procédure n'existe plus par contre dans le droit pénal. En même temps que ces procédures générales dans les différents ordres juridictionnels, il est important de mentionner d'autres manifestations sectorielles de la procédure de justice prioritaire et accélérée destinée à la protection spécifique de droits fondamentaux déterminés : loi organique 6/1984 pour l'*habeas corpus*, loi 1/1982 pour le droit à l'honneur, à l'intimité et à l'image et en relation avec cette matière, loi 2/1984 pour le droit de rectification ; loi organique 9/1983 et loi 29/1998 pour le droit de manifestation ; et loi organique 5/1985 pour le droit des candidats et des élus dans les processus électoraux.

Pour compléter la vision de la protection des droits fondamentaux par les tribunaux ordinaires, il est nécessaire d'apporter deux éléments de plus. D'une part, excepté dans le domaine du droit du travail, les citoyens ne sont pas obligés de suivre la procédure de justice prioritaire et accélérée et peuvent au moins chercher la défense de leurs droits fondamentaux à travers les procédures ordinaires. Ils peuvent aussi

pour un même cas utiliser les deux procédures à la fois, réservant la protection des droits pour la procédure de justice prioritaire et accélérée et les questions de pure légalité pour la procédure ordinaire. D'autre part, il faut souligner que la loi organique 6/2007 tente d'augmenter les facultés des tribunaux ordinaires dans la tutelle des droits fondamentaux à travers une modification de l'article 241.1 de la loi organique sur le pouvoir judiciaire. Ainsi il est introduit une configuration très large de l'incident de nullité des actions qui permet de réparer par cette voie toutes les violations des droits fondamentaux et qui renforce le rôle de la juridiction ordinaire comme première garante des droits fondamentaux.

Mais, comme il a été indiqué antérieurement, les citoyens disposent en plus d'un second instrument de protection juridictionnelle des droits fondamentaux : le *recurso de amparo* devant le Tribunal constitutionnel. Le *recurso de amparo* est inscrit dans les articles 53.2, 161.1.b) et 162.1.b) CE, réglementés par la loi organique 2/1979 qui a été l'objet de diverses réformes, dont la modification approuvée à travers la loi organique 6/2007 est particulièrement significative. Ce cadre normatif confère aussi une légitimité au Défenseur du peuple et au ministère public pour engager des *recursos de amparo*, faculté utilisée dans de rares occasions.

101

Ces dispositions constitutionnelles et légales donnent à l'*amparo* ses caractéristiques spécifiques. D'un côté, l'*amparo* a une double fonction : avant tout, la résolution d'un cas concret de possible violation des droits fondamentaux et, en même temps, l'établissement de critères pour l'action de la juridiction ordinaire en la matière. D'autre part, l'*amparo* est un recours extraordinaire et subsidiaire. Extraordinaire signifie qu'il s'agit d'un recours limité strictement à l'exposé des violations des droits fondamentaux et pour autant soumis à de strictes conditions tant pour ce qui est relatif à l'admission de la plainte qu'à sa résolution. Subsidiaire signifie que le *recurso de amparo* peut uniquement se présenter si au préalable on a épuisé toutes les instances juridictionnelles de protection des droits fondamentaux dans les tribunaux ordinaires.

Quant à l'objet, le *recurso de amparo* peut concerner toutes les actions des pouvoirs publics violant les droits fondamentaux avec pour seule exception les lois et normes ayant rang de lois. Ainsi, le *recurso de amparo* peut être présenté contre des actes et des dispositions réglementaires de l'administration, contre des actions judiciaires et contre des décisions sans valeur de loi du Parlement. Dans ce dernier cas, le

recurso de amparo est direct et il n'est pas besoin de saisir préalablement les tribunaux ordinaires. Concernant le *recurso de amparo* contre des actions judiciaires, il faut préciser qu'on ne peut utiliser cet instrument comme s'il s'agissait d'un recours ordinaire de plus, c'est-à-dire qu'il n'est pas admis d'invoquer dans l'*amparo* des questions relatives au fond d'un procès judiciaire déterminé, mais seulement de possibles violations des droits fondamentaux imputables aux procédures des tribunaux. Finalement, il convient d'observer que le *recurso de amparo* n'est en principe pas expressément prévu dans les cas de violations des droits fondamentaux commises par des particuliers (art. 41 de la loi organique 2/1979), mais le Tribunal constitutionnel (STC 47/1985) a accepté une interprétation souple de sa propre loi et autorisé sa protection dans les cas où l'*amparo* est introduit non contre l'acte du particulier mais contre la sentence judiciaire qui met fin à la tutelle sollicitée devant les tribunaux ordinaires.

102

Si la sentence du Tribunal constitutionnel sur un *recurso de amparo* est estimative, le jugement peut inclure un ou plusieurs des prononcés suivants : simple reconnaissance du droit, annulation de la décision contestée, rétablissement de l'appelant dans l'intégralité de son droit. Si la sentence est l'annulation parce que le Tribunal constitutionnel comprend que la résolution judiciaire viole un droit fondamental pour vice dans la procédure, la portée de la décision du Tribunal constitutionnel peut être le renvoi devant le tribunal ordinaire afin que celui-ci ordonne un nouvel acte de substitution de l'annulation et reprenne une nouvelle fois la procédure.

Si l'annulation est effectuée par le Tribunal constitutionnel pour motif de fond, c'est-à-dire lorsque le tribunal ordinaire n'a pas accordé la tutelle d'un droit fondamental déterminé, le jugement du Tribunal constitutionnel a l'habitude d'inclure le rétablissement effectif de l'appelant dans la jouissance de ses droits, allant même exceptionnellement jusqu'à accorder des indemnisations (STC 186/2001). Dans tous les cas, les décisions du Tribunal constitutionnel doivent se limiter à préserver ou à rétablir des droits fondamentaux du demandant de l'*amparo* et ne doivent jamais entrer dans d'autres considérations sur l'action des tribunaux ordinaires.

Cette configuration constitutionnelle et légale du *recurso de amparo* a donné lieu à une ample utilisation de celui-ci au point de représenter non seulement la procédure qui occupe le plus le Tribunal constitutionnel, mais aussi celle qui a provoqué une surcharge de travail dans cette institution entraînant des conséquences négatives de retard dans

le traitement de toutes les affaires. Malgré cela, il faut effectuer une évaluation positive de la pratique du *recurso de amparo* puisque, grâce à lui, le Tribunal constitutionnel, dont la composition provient dans sa majeure partie directement des institutions démocratiques, a garanti, et notamment lors des premières années de la Constitution, quand la plupart des juges qui exerçaient avaient été formés sous le franquisme, la défense des droits fondamentaux des citoyens et créé une jurisprudence de suivi obligatoire en la matière. Cela dit, après vingt-cinq ans d'expérience de *recurso de amparo*, il est logique de voir surgir de nouvelles doctrines tendant à renforcer le rôle prioritaire de la juridiction ordinaire dans la protection des droits fondamentaux et de souligner le caractère subsidiaire du *recurso de amparo*, réservant pour celui-ci les cas de portée générale susceptibles de faire avancer la jurisprudence du Tribunal constitutionnel. La loi organique 6/2007 s'inspire sans doute de ces propositions de réforme. Nous avons déjà mentionné une fois la volonté d'augmenter les facultés de la juridiction ordinaire concernant la tutelle des droits fondamentaux à travers la nouvelle réglementation de l'incident de nullité des actions prévue dans l'article 241.1 de la loi organique du pouvoir judiciaire. D'autre part, la loi organique 6/2007 modifie notablement la configuration des formalités d'admission du *recursos de amparo*. Dans ce sens, le nouvel article 50.1.b de la loi organique du Tribunal constitutionnel permet de ne pas admettre les *recursos de amparo* qui n'ont pas de transcendance constitutionnelle particulière compte tenu de leur importance pour l'interprétation, l'application et l'efficacité générale de la Constitution et pour la détermination du contenu et la portée des droits fondamentaux.

103

Bien que le présent travail soit centré principalement sur les droits fondamentaux, on ne peut s'empêcher de mentionner l'importance que revêtent aussi d'autres droits constitutionnels rassemblés dans les articles 30 à 38 de la Constitution. Il convient de rappeler que, selon l'article 53.1 CE, il s'agit de véritables droits subjectifs et qu'ils ont une applicabilité directe, réserve de loi ordinaire et protection juridictionnelle ordinaire. Parmi ces droits, on trouve le droit au mariage (art. 32), le droit à la propriété privée (art. 33), le droit des chefs d'entreprise et des travailleurs à la négociation collective (art. 37) et la liberté d'entreprise (art. 38). Sans nier la transcendance des droits des champs du travail et de l'économie, il faut souligner la dimension sociale des

innovations dérivées du cadre constitutionnel du droit au mariage : l'égalité entre les conjoints, le droit au divorce, le mariage entre personnes du même sexe. Le divorce a été intégré au code civil en 1981 et le mariage homosexuel en 2005. Cette dernière option législative (loi 13/2005) est entièrement en vigueur, mais dépend de la sentence du Tribunal constitutionnel : la question en discussion est de savoir si la Constitution permet uniquement le mariage entre homme et femme, ou bien si, en plus de reconnaître ce mariage, elle interdit les couples de même sexe.

104 Soulignons aussi que le chapitre des principes recteurs de la politique sociale et économique (art. 39-52 CE), même s'ils ne sont pas reconnus comme des droits subjectifs, donne mandat au législateur pour la configuration légale de droits déterminés qui avec leurs réglementations sont exigibles devant les tribunaux ordinaires. Prenons comme exemple le droit à l'assistance à travers un système de sécurité sociale (art. 41), le droit à la protection de la santé (art. 43) et l'attention aux personnes âgées ou diminuées (art. 49 et 50). Concernant cette dernière question, la loi 39/2006 revêt un caractère particulièrement nouveau.

En définitive, il existe en Espagne une ample protection des libertés. Comme objectifs futurs, on peut signaler la configuration légale de certains principes recteurs (par exemple en matière d'habitation) en tant que droits, l'articulation harmonieuse entre l'État et les Communautés autonomes dans le développement de droits déterminés au vu des nouveaux statuts d'autonomie de 2006 et 2007, l'accroissement de la reconnaissance des droits des étrangers et une plus grande agilité concernant la protection juridictionnelle des droits fondamentaux à laquelle devrait contribuer, il faut l'espérer, la loi organique 6/2007.

TRADUIT DE L'ESPAGNOL PAR ANNE PROENZA

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- F. Balaguer, G. Cámara, J. F. López Aguilar, M. L. Balaguer, J. A. Montilla, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2007.
- F. J. Bastida, I. Villaverde, P. Requejo, M. A. Presno, B. Aláez, I. Fernández Sarasola, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Madrid, Tecnos, 2004.
- L. M. Díez-Picazo, *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2005.
- J. Jiménez Campo, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999.
- L. López Guerra, E. Espín, J. García Morillo, P. Pérez Tremps, M. Satrústegui, *Derecho Constitucional*, Valence, Tirant lo Blanch, 2007.
- A. E. Pérez Luño, *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 2004.
- J. Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2007.

105

R É S U M É

L'article examine principalement la réglementation constitutionnelle et légale des droits fondamentaux et leurs garanties, tout en contenant aussi certaines références aux autres droits constitutionnels et aux principes recteurs de la politique sociale et économique. Il met en évidence le fait qu'il s'agit d'un domaine dans lequel la jurisprudence du Tribunal constitutionnel a joué un rôle décisif à travers la résolution du recurso de amparo. L'amparo, cependant, a fini par bloquer quasiment le fonctionnement du Tribunal constitutionnel, ce pourquoi, en 2007, des réformes ont été approuvées pour limiter son utilisation.

ROGELIO ALONSO
FERNANDO REINARES

L'ESPAGNE FACE AUX TERRORISMES

107

Au cours des dernières décennies, l'Espagne a été l'une des démocraties libérales occidentales les plus touchées par le terrorisme et ayant acquis le plus d'expérience dans la lutte contre ce phénomène. Elle a d'une part affronté le terrorisme ethno-nationaliste de l'ETA, qui depuis son apparition au cours des années 1960, sous la dictature franquiste, a provoqué presque un millier de morts, la plupart pendant la période démocratique. Bien que ce terrorisme-là ait été le plus intense et le plus sanguinaire que le pays ait connu, pendant la transition avec le régime autoritaire il y eut également des attentats imputables autant à l'extrême gauche qu'à l'extrême droite. D'autre part, les attentats du 11 mars 2004 à Madrid ont mis en évidence les défis que pose actuellement le terrorisme islamiste.

DÉMOCRATIE ET DÉMOCRATES
DEVANT LE TERRORISME D'ETA

L'histoire contemporaine de l'Espagne est marquée par la menace exercée par l'organisation terroriste ETA, dont le cycle de violence a culminé à la fin des années 1970 et connaît depuis lors une lente régression. Même si actuellement et au cours de ces dernières années le niveau de violence d'ETA a considérablement diminué, cette tendance ne s'est pas encore traduite par la disparition définitive du groupe. On observe de surcroît que les effets du terrorisme d'ETA sur le tissu politique et social persistent encore aujourd'hui : le gouvernement du pays Basque est sérieusement touché par des décennies de pression violente

sur la citoyenneté, en particulier sur la citoyenneté non nationaliste. Des milliers de citoyens basques sont encore privés d'exercer pleinement leurs droits civils les plus fondamentaux, les diverses options politiques étant incapables de participer aux élections successives qui ont lieu dans la région dans les conditions d'égalité que tout système démocratique doit garantir. Il n'est donc pas étonnant que la société espagnole continue à identifier le terrorisme comme l'une de ses préoccupations prioritaires, malgré la diminution évidente du nombre de victimes de l'ETA au cours de ces dernières années. Cependant, étant donné les succès indubitables que la lutte contre le terrorisme a remportés, la violence terroriste ne menace plus avec l'intensité de ses premières phases la stabilité d'une démocratie désormais pleinement consolidée.

108 Le changement de système politique et le processus de démocratisation entamé après la disparition de la dictature qui avait vu apparaître l'ETA n'ont pas constitué des stimulants suffisants pour que le groupe renonce à la violence. Il a choisi au contraire de poursuivre dans cette voie malgré les nombreuses initiatives innovantes adoptées pendant la transition, dont un statut approuvé par une majorité considérable d'habitants de la région, qui accorde une grande autonomie au pays Basque. La friabilité institutionnelle inhérente à cette transition politique et sociale a encouragé certains secteurs de l'organisation terroriste à aller plus loin dans la violence afin de renforcer les effets de la menace qu'elle constitue dans une conjoncture critique et incertaine. Cependant, la démocratisation entreprise dans la seconde moitié des années 1970 a eu des effets dissuasifs sur quelques centaines d'activistes qui abandonnèrent l'organisation terroriste au moment où l'introduction de diverses réformes éloignait la démocratie naissante du régime autoritaire qui l'avait précédée. La dissolution, en 1982, du courant ETA politico-militaire (ETA pm) a constitué un événement important qui a mis en évidence le succès de la démocratisation vers laquelle le pays se tournait. Les mesures de réinsertion offertes et l'éloignement de certains militants notables vis-à-vis de la discipline de l'organisation terroriste ont accentué la perte progressive du soutien politique et social dont bénéficiait le groupe.

Ces avancées furent complétées par des réformes dans d'autres domaines, notamment judiciaire, soutenues par un changement juridictionnel significatif lors de la suppression des tribunaux militaires et de la création de l'Audience nationale, tribunal qui allait juger à partir de 1977 les délits liés au terrorisme. À ces transformations s'ajouta

la professionnalisation croissante des forces et des corps de sécurité de l'État qui allait permettre aux responsables de l'ordre public de remplacer la dimension militaire appliquée aux questions de sécurité pendant la période franquiste. La modernisation des services de sécurité, discréditées en raison de leurs liens avec l'appareil oppresseur du régime précédent, transformation qui impliqua le remplacement de certains cadres et une lente réorganisation des structures, contribua à ce que la société retrouve progressivement confiance en ces institutions et à ce que la police, à son tour, voie augmenter son efficacité dans la lutte contre le terrorisme. Toutefois, cette modernisation nécessaire a parfois été ralentie par la réticence de certains fonctionnaires de police et de justice à accepter dans leur totalité les principes et les normes démocratiques, attitude se traduisant par une certaine tolérance envers la violence d'éléments néofascistes et d'extrême droite.

109

À ce sujet, les actions des Groupes antiterroristes de libération (GAL), entre 1983 et 1987, qui ont provoqué le décès de 27 personnes, se sont révélées particulièrement nocives. Les activités de ce groupe illégal, dirigé clandestinement par plusieurs policiers espagnols qui avaient recruté des mercenaires portugais et français, ont joui pendant un temps d'une impunité favorisée par la passivité et le soutien de politiques haut placés du parti au gouvernement, le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE). Divers dirigeants et responsables policiers allaient être jugés ultérieurement et condamnés pour leur responsabilité dans ces crimes, démontrant ainsi l'efficacité de mécanismes légaux dont le bon fonctionnement et l'application ont permis de mettre un frein à la perte de légitimité de l'État, due à l'implication de certains de ses représentants dans ces délits. En même temps, les familles des citoyens assassinés par les GAL ont reçu la compensation financière que l'État envisageait pour les victimes du terrorisme *etarra*, mettant ainsi au même niveau les actions criminelles des deux organisations.

La combinaison de ces initiatives, dans le cadre du processus de démocratisation entrepris après la disparition du franquisme et en réponse aux demandes d'action antiterroriste en accord avec l'État de droit, allait améliorer sensiblement l'image extérieure du pays. Cela allait se traduire par des bénéfices remarquables sur le plan de la coopération internationale, particulièrement en ce qui concerne les relations avec la France. La collaboration décisive avec notre voisin, entamée en 1984 par un accord bilatéral interministériel, se perfectionna au point de restreindre à l'extrême la capacité d'action de l'organisation terroriste dans un territoire considéré pendant de nombreuses années comme un sanc-

taire de l'ETA. La décapitation de la direction etarra en 1992 et 2004, ainsi que l'efficacité croissante des arrestations et procès en France, où la police espagnole peut opérer depuis les années 1990, permettent de constater une coopération étroite entre les deux États. Coopération qui fut par la suite étendue à d'autres types de délinquance terroriste.

110 Toutes ces mesures ont garanti que le terrorisme etarra reste un phénomène minoritaire, ayant perdu appuis et légitimité de manière directement proportionnelle à la résorption du déficit démocratique dans lequel était apparue l'ETA. Malgré le soutien significatif que reçoivent encore des formations politiques héritières de Herri Batasuna, bras politique de l'organisation terroriste, le rejet social de l'ETA et de sa violence est aujourd'hui une constante au pays Basque et dans le reste de l'Espagne. Très révélatrice sur ce point, la perte de soutien et de justification de la violence, y compris dans les rangs de la gauche *abertzale* (patriote), est exposée avec cohérence par l'Euskobaromètre. On peut donc affirmer que la démocratie espagnole a maintenant réparé les injustices qui avaient légitimé le début d'un terrorisme nationaliste, dans une région dirigée par des nationalistes pendant trois décennies. La consolidation des institutions démocratiques a sans doute réparé ce déficit qui avait justifié pour certains une violence que, progressivement, une majorité de citoyens basques est parvenue à rejeter, la disparition du soutien explicite et total à l'ETA se confirmant aujourd'hui.

L'éradication du terrorisme etarra a constitué le principal objectif de la politique antiterroriste des gouvernements successifs depuis la consolidation de la démocratie en Espagne. La matérialisation de cette aspiration a commencé à être jugée possible dans de vastes secteurs politiques et sociaux après que la politique antiterroriste eut atteint dans la période comprise entre 2000 et 2004 d'excellents niveaux d'efficacité. Devant la recherche constante par l'ETA du désistement et de l'isolement social d'une partie de la société, les secteurs contraints avaient besoin d'une réponse de l'État pour compenser cette vulnérabilité qui mettait en question la capacité étatique à défendre les citoyens. Ce fut dans ce contexte que le gouvernement et l'opposition ont appliqué une politique antiterroriste totale, articulée autour de l'accord pour les libertés et contre le terrorisme signé par le PP et le PSOE en 2000. Le consensus politique matérialisé par cet accord, dans lequel le gouvernement et l'opposition s'engageaient à « mettre en échec la stratégie terroriste », en utilisant pour cela tous les moyens que l'État de droit mettait à leur disposition, a été complété par des succès significatifs dans d'autres domaines de la lutte antiterroriste.

L'intensification et l'amélioration de la coopération entre la France et l'Espagne ont permis le démantèlement d'importantes structures d'ETA, ainsi que la mise en détention de nombre de ses membres. Les peines pour actes de terrorisme urbain (*kale borroka*) ont été alourdies ; dans le même temps, les organisations qui apportaient leur appui à l'ETA ont été interdites, mettant ainsi hors la loi son bras politique. Cette stratégie a été motivée par l'analyse de l'organisation terroriste et de son environnement comme un tout organique – une « trame de structures, organismes sociaux et politiques, entreprises et sociétés mêlés » – complexe au service d'ETA, comme le stipulait l'acte judiciaire de dissolution de Batasuna rédigé en août 2002. Ces initiatives ont bénéficié du soutien massif de la société civile qui montrait une opposition de plus en plus forte à la violence et une capacité de mobilisation croissante devant l'intimidation *etarra*, affaiblissant ainsi considérablement le groupe. Tout cela fut assorti de nouvelles initiatives politiques et législatives qui mettaient au centre de la politique gouvernementale les victimes du terrorisme, laissées pour compte pendant des années, communiquant ainsi un puissant message de solidarité envers les personnes touchées par la violence terroriste, tandis qu'on supprimait leur légitimité à ceux qui la perpétraient ou la soutenaient.

111

La combinaison d'une pression politique, policière, sociale et judiciaire efficace a placé l'organisation terroriste dans une situation critique. Cette pression a conduit l'ETA à pronostiquer un avenir sombre pour la gauche *abertzale* en annonçant dans des documents internes datés d'avril 2004 que « son décès était programmé pour 2003/2004 ». En juin de cette dernière année, l'ETA admit la gravité de cette crise en reconnaissant dans son bulletin *Zutabe* que « l'efficacité politique de la gauche *abertzale* est limitée », l'obligeant ainsi à se mettre « sur la défensive », alors qu'elle subissait de surcroît « un échec aux élections de la Communauté autonome basque de 2001 ». L'organisation reconnaissait en juin de cette même année qu'elle avait « perdu la clé pour mener le cadre autonome vers un cadre souverain ». Dans ce contexte, les répercussions négatives pour Batasuna de sa sortie de la légalité sont évidentes et décisives ; selon un document distribué par l'organisation complice et écran de l'ETA à ses membres en 2005, elles ont donné lieu à « l'un des cycles les plus durs pour la gauche *abertzale* » qui a vu fondre la capacité de mobilisation de ses militants et sympathisants, les obligeant à consacrer « beaucoup d'énergie » à cette « forme de répression ».

La mise hors la loi du mouvement est parvenue à miner considérablement le contrôle politique et social exercé par l'ETA, en privant

112 en outre l'organisation d'importantes ressources économiques. Pour les nombreux citoyens menacés par l'ETA – qui subissaient alors une intimidation angoissante inspirée par la stratégie de « socialisation de la souffrance » –, le harcèlement envers l'environnement terroriste a été une défense efficace et nécessaire. L'importance fondamentale du facteur peur dans la compréhension du phénomène terroriste au pays Basque conditionne les comportements et altère les valeurs politiques et sociales. Ce fait est très souvent ignoré et empêche une analyse rigoureuse des effets du terrorisme et, par conséquent, une réflexion sur les politiques gouvernementales à mettre en place pour leur résister. Les conséquences dramatiques du terrorisme sur le plan politique et social, et les moyens à mettre en œuvre pour les neutraliser, s'évaluent à l'aune du bilan de l'ETA, depuis 1995, celle-ci a assassiné trente citoyens basques liés à des partis non nationalistes ; quinze étaient des membres du PP et neuf du PSOE. Les attentats terroristes contre leurs sièges et leurs sympathisants démontraient l'absence de conditions minimales d'égalité dans l'exercice des droits politiques propres à une démocratie plurielle.

Dans ces circonstances, les mesures coercitives appliquées par l'État ont conduit six importants prisonniers etarras à reconnaître l'échec de l'ETA dans une lettre écrite à l'été 2004 et publiée dans le quotidien basque *El Correo* le 3 novembre de cette même année. Dans ce document, ils demandaient à l'organisation de mettre un terme aux violences, en arguant que cette « stratégie politique avait été dépassée par la répression exercée par l'ennemi ». On pouvait considérer comme une avancée notoire qu'un activiste de premier plan comme Francisco Múgica Garmendia, *alias* Pakito, chef incontesté de l'ETA jusque dans les années 1990, ainsi que cinq autres prisonniers, admettent dans cette même missive que jamais ils n'avaient été « en si piteux état dans l'histoire de cette organisation ». Ils reconnaissaient ainsi que « l'incapacité de renforcer la lutte armée et l'impossibilité de réunir les forces qui permettent la négociation en dernier ressort avec le pouvoir central [les obligeaient] à remettre en question la stratégie d'avant-garde défendue jusqu'à présent ».

Dans ce contexte sensible pour l'ETA, le nouveau gouvernement socialiste formé après les élections générales de mars 2004 a opté pour un changement significatif de la politique antiterroriste dans laquelle, contrairement à ce qu'avaient proposé les prisonniers etarras mentionnés, qui comptaient sur un appui plus important des collectifs de prisonniers, on proposait une négociation avec l'organisation terro-

riste. Cette décision s'est matérialisée dans la résolution parlementaire de lutte contre le terrorisme de mai 2005 qui ouvrait l'espoir d'une négociation avec l'organisation terroriste, bien que ce soit à certaines conditions dont il n'est finalement pas certain qu'elles aient été respectées. Cela put avoir lieu parce que le dialogue avec le groupe fut entamé et maintenu, bien que, contrairement aux exigences du mandat parlementaire, on n'ait jamais décelé au sein de l'ETA « une volonté claire de mettre fin à la violence », ni avant ni après la déclaration de « cessez-le-feu permanent » rendue publique par le groupe en mars 2006.

Dans les mois précédant et suivant cette annonce, l'antagonisme entre gouvernement et opposition a été constamment renforcé parce que la confiance du premier dans les possibilités de fin du terrorisme n'était pas accompagnée d'actes qui les rendent suffisamment crédibles ; c'était en outre l'ETA qui devait susciter la confiance dans une société qui se méfiait en toute logique des intentions d'une organisation terroriste responsable de l'assassinat de centaines de personnes. L'absence d'assassinats depuis mai 2003 ne démontrait absolument pas une hypothétique volonté de l'ETA de ne pas tuer à nouveau ; son activité terroriste manifeste démontrait au contraire de manière indiscutable que le groupe avait commis des tentatives d'assassinat au cours de cette période. L'ETA avait simplement adapté ses tactiques à une stratégie qu'elle maintenait encore intacte, qui lui permit de diviser durablement ceux dont l'unité l'avait tant affaiblie. L'assassinat de deux citoyens le 30 décembre 2006 à l'aéroport de Barajas a confirmé l'absence de volonté de l'ETA de mettre fin à la violence. Cela fut corroboré par le communiqué de juin 2007 dans lequel les terroristes annonçaient la réouverture de « tous les fronts » contre l'État. Un haut responsable de la police française dit alors, selon *El País* du 29 avril 2007, qu'avant la déclaration de cessez-le-feu l'ETA était « asphyxiée », alors que la gestion de ce processus lui a apporté de l'« oxygène pour des années ».

113

II MARS ET DÉFIS DU TERRORISME DJIHADISTE

Aux premières heures du 11 mars 2004, dix bombes ont explosé dans quatre trains de banlieue qui s'approchaient du centre de Madrid, en provenance d'Alcalá de Henares. Il y eut 191 morts et plus de 1 600 blessés, outre de nombreux dommages matériels. On estime que les engins explosifs ont été placés par dix ou treize individus, et qu'une trentaine au total, Marocains pour la plupart, ont pris part aux attentats, principalement financés par le trafic de drogue. Parmi les ter-

roristes, il y avait des membres du Groupe islamiste combattant marocain. Les attentats furent d'abord revendiqués par les Brigades d'Abu Hafs al-Masri, puis Ansar al-Qaida en Europe et finalement par Oussama ben Laden.

Mais les terroristes du 11 mars n'avaient pas mené leurs plans à terme. Au mois d'avril ils préparaient un autre attentat contre le train à grande vitesse reliant la capitale à Séville, dans la province de Tolède. La police était déjà à la recherche d'individus impliqués dans les faits, et avait découvert dans la localité de Leganés un immeuble où se cachaient sept d'entre eux, lesquels se suicidèrent en constatant que la police les avait localisés, après avoir tué un policier du groupe des opérations spéciales.

114 Les attentats du 11 mars étant survenus trois jours avant les élections générales en Espagne, on a beaucoup spéculé sur les intentions des terroristes d'influer sur le résultat de ces élections pour provoquer la défaite du gouvernement du Parti populaire, aligné sur les États-Unis et leurs alliés dans l'invasion de l'Irak. Mais il n'est pas possible de conclure qu'ils ont affecté en ce sens le comportement électoral des Espagnols ni qu'ils aient ainsi provoqué un changement de l'exécutif. D'autres questions de politique nationale et de gestion de la crise par les autorités expliquent mieux pourquoi le Parti socialiste ouvrier espagnol a finalement remporté les élections. Quand le nouveau chef du gouvernement ordonna le retour des troupes espagnoles d'Irak, cela fut interprété, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, comme une concession à Al-Qaida alors qu'il s'agissait d'un compromis électoral formulé à l'avance et que, presque simultanément, la présence des soldats espagnols en Afghanistan fut augmentée. Cependant, les interprétations diverses des attentats de Madrid – les socialistes accusant le gouvernement du PP d'imprévision et de mensonge, tandis que ce dernier parti conspirait pour les chasser du pouvoir – ont provoqué de sérieuses ruptures entre les principaux partis politiques et au sein même de la société espagnole. Cependant, la menace du terrorisme djihadiste existait en Espagne avant la guerre en Irak et le 11 mars, et elle persiste encore à un niveau très élevé.

Après les attentats du 11 mars et le suicide des terroristes le 3 avril à Leganés, l'Espagne n'a pas introduit de nouvelles lois antiterroristes qui tendraient vers une diminution des droits et des libertés. La seule réforme du code pénal liée aux attentats djihadistes est celle qui augmente les peines en rapport avec le maniement illégal d'explosifs. Les décisions gouvernementales se sont centrées sur l'adaptation des

structures de sécurité intérieure aux défis que pose l'actuel terrorisme global. Jusqu'à présent, l'Espagne disposait d'un système antiterroriste très développé et hautement efficace dans la lutte contre des terrorismes de nature ethno-nationaliste ou socio-révolutionnaire, dont les attentats se limitaient au territoire national, même si les organisations terroristes qui les pratiquaient traversaient des frontières à la recherche d'un refuge, d'approvisionnement ou de publicité. Or, il s'agissait d'un ensemble d'instruments et de services mal dotés, tant en termes humains et matériels qu'en termes de connaissance spécialisée, face au terrorisme djihadiste, réseau mondial complexe se développant en territoire espagnol. C'est un phénomène qui remonte en l'occurrence aux années 1990, même si, jusqu'au massacre des « trains de la mort » de Madrid, il constituait une menace sous-estimée aussi bien par les élites politiques que par la société.

115

Actuellement, les études d'opinion mettent en évidence que les trois quarts des Espagnols sont conscients que le terrorisme international constitue une menace pour l'Espagne et environ la moitié d'entre eux le considère, deux ans après les attentats du 11 mars, comme la plus grande menace terroriste que le pays ait à affronter. Cette perception, si largement répandue aujourd'hui dans l'opinion publique espagnole, se trouve en adéquation avec le fait que, depuis le changement de gouvernement, la lutte contre le terrorisme djihadiste est devenue une priorité dans l'agenda du ministère de l'Intérieur, l'institution centrale en matière de politique antiterroriste. Plus concrètement, elle est en accord avec la série de mesures destinées à adapter les structures de sécurité intérieure aux défis inhérents à un terrorisme international que ses orientations idéologiques, son articulation organisatrice, sa composition sociologique, ses connexions transnationales, ses stratégies de mobilisation et ses modes opératoires distinguent dans une large mesure d'autres expressions du terrorisme que l'Espagne a eu à connaître. Quelles sont ces mesures ?

L'expérience acquise dans la lutte contre d'autres terrorismes ne se transfère pas nécessairement de façon simple et immédiate à la lutte contre l'actuel terrorisme islamiste, bien que cette expérience fournisse de précieuses leçons pour aborder la réforme des instruments et services étatiques de sécurité en charge des différentes facettes de cette criminalité si dangereuse. Nous savons, par exemple, que prévoir et réduire une menace terroriste, sous toutes ses formes, implique de disposer d'une information adéquate, bien analysée et transformée en renseignements de qualité convenablement distribués. Il ne faut donc

pas s'étonner que l'adaptation des structures de sécurité intérieure ait eu comme but principal de renforcer les capacités de renseignement de l'intelligence policière, parallèlement à l'accroissement des capacités de renseignement des services secrets espagnols, c'est-à-dire le *Centro nacional de inteligencia*, dépendant du ministère de la Défense.

D'où, dès le début de l'actuelle législature, la décision de renforcer les services centraux d'information et d'intelligence policière, aussi bien au sein de la police que de la Garde civile, avec de nouvelles sections spécialisées dans les procédures et modes opératoires propres au terrorisme djihadiste. D'où le fait aussi que l'on ait non seulement choisi d'augmenter les effectifs destinés aux services respectifs de lutte contre le terrorisme international, mais aussi que les autorités du ministère de l'Intérieur aient décidé de les multiplier. En 2004, trois cents nouveaux policiers et gardes civils rejoignent la centaine d'agents qui exerçaient leurs fonctions dans les unités d'information extérieure lors des attentats du 11 mars. En 2005 on leur en a adjoint trois cents de plus, nombre semblable à celui que l'on compte ajouter en 2007, pour remplir l'objectif initialement fixé de disposer d'ici à la fin de la législature d'environ mille personnes se consacrant à la lutte contre le terrorisme djihadiste. Nouveaux effectifs bénéficiant de programmes spécifiques de formation et du soutien d'environ quarante nouveaux traducteurs de langue arabe.

Une autre ligne d'activité importante a consisté à renforcer la coordination entre les services de sécurité, après que des insuffisances en la matière eurent été mises en évidence lors de l'examen de ce qui s'était produit avant les attentats de Madrid : le manque de coordination entre les différents corps qui est une constante du modèle policier espagnol. La création en mai 2004 d'un Comité exécutif pour le commandement unifié des forces et corps de sécurité de l'État, présidé par le secrétaire d'État à la sécurité, a été suivie de peu par celle du Centre national de coordination antiterroriste (CNCA), dont le fonctionnement effectif débuta à l'été 2004. Cette organisation, où travaillent conjointement des spécialistes de la police et de la Garde civile, avec des analystes du *Centro nacional de inteligencia*, constitue une avancée très significative dans l'analyse intégrée et de la coordination antiterroriste. En outre, elle collabore avec des institutions semblables d'autres pays, à l'intérieur et hors de l'environnement européen, en fournissant une valeur ajoutée à la coopération internationale.

En lien étroit avec les développements de la coordination antiterroriste, la mise en pratique du principe de disponibilité de l'informa-

tion – s'agissant d'information présentant un intérêt pour la sécurité publique et significative pour la lutte contre le terrorisme – assure, par une nouvelle gestion des bases de données policières, un accès rapide, conjoint et partagé pour les forces et corps de sécurité de l'État. Cela n'existait pas mais c'est désormais une réalité dans le cas de bases de données comme celles de la carte nationale d'identité, des armes et explosifs, des formulaires remplis par des voyageurs ou des systèmes d'identification d'empreintes digitales, par exemple.

Éviter des attentats ou répondre à d'éventuels incidents terroristes partout sur le territoire espagnol requiert des dispositifs renouvelés et spécifiques dans la mesure où les actes de terrorisme djihadiste perpétrés dans les sociétés occidentales s'avèrent généralement mortels et ont un grand impact social. C'est dans ce sens que le Comité exécutif pour le commandement unifié des forces et des corps de sécurité de l'État a approuvé en mars 2005 un plan de prévention et de protection antiterroriste. Ce plan contient des normes pour mobiliser à titre extraordinaire une énorme quantité de moyens policiers, y compris militaires à condition que ce soit à la demande du ministre de l'Intérieur et uniquement pour des tâches de soutien. Le plan est activé selon le niveau prévu de menace terroriste, qui peut varier selon les époques de l'année ou les circonstances nationales et internationales. Ce plan vise prioritairement, entre autres cibles potentielles, à protéger d'attentats éventuels un ensemble d'infrastructures critiques et les réseaux de transport, y compris les ports et le transport maritime. Mais, eu égard à ce qui est considéré comme une évolution probable de l'actuel terrorisme global, une dérive vers des attentats impliquant l'emploi de composants chimiques, bactériologiques, radiologiques, voire nucléaires, le ministère de l'Intérieur a aussi décidé d'un plan spécifique pour prévoir d'éventuels incidents comportant des éléments non conventionnels et préparer une réponse adéquate.

Le gouvernement espagnol a par ailleurs avancé dans l'application de mesures effectives de surveillance d'activités suspectées de fournir une couverture économique et financière à des groupes ou à des organisations terroristes, par le développement réglementaire de la loi en vigueur sur la prévention et le gel des fonds du terrorisme, qui date de 2003. Un développement dont l'incidence est combinée avec le travail sur le financement du terrorisme que mènent les services policiers d'information et l'unité espagnole d'intelligence financière, le SEPBLAC. Sur le plan pénitentiaire, d'autre part, a été adoptée en novembre 2003 une mesure grâce à laquelle les prisonniers en rapport avec le terrorisme

djihadiste ont été répartis dans un peu plus de trente établissements pénitentiaires, afin d'éviter que des détenus entretenant des liens avec le salafisme djihadiste ne transforment les prisons en lieux de radicalisation et de recrutement. À cet effet, cette initiative a été accompagnée d'autres mesures disciplinaires et de contrôle préventif sur cette catégorie de détenus.

118 Mais l'actuel terrorisme djihadiste est un phénomène largement transnational, voire global, et c'est pourquoi l'impact des initiatives consacrées tant à augmenter les capacités nationales d'information et d'intelligence qu'à renforcer la coordination entre les services de sécurité – entre autres mesures – serait très limité en l'absence d'une coopération internationale. Le renforcement de la coopération internationale a été défini comme une priorité par les autorités compétentes en matière de sécurité intérieure, en établissant des secteurs et des pays à l'activité stratégique préférentielle. D'abord, les pays de notre environnement européen immédiat et l'Union européenne elle-même. L'Espagne, par le biais du ministère de l'Intérieur, a poursuivi sa participation active dans des domaines de coopération renforcée dans le cadre des Conseils des ministres de la Justice et de l'Intérieur de l'Union européenne. Certaines décisions prises dans le cadre national ces deux dernières années ont été transférées à ces domaines intergouvernementaux, d'où émanent à leur tour des décisions collectives dont la transposition obligée à l'ordre espagnol implique une européanisation de la politique antiterroriste espagnole en général et des mesures envisagées pour combattre le terrorisme international en particulier. L'Espagne et la France disposent d'un dispositif conjoint de recherche consacré au phénomène terroriste.

Deuxièmement, le renforcement de la coopération policière anti-terroriste pendant la première moitié de la législature a également défini comme cadre préférentiel le Maghreb, et particulièrement le Maroc, d'où proviennent les trois quarts des immigrants musulmans en Espagne et quatre individus sur dix détenus dans les prisons espagnoles pour des infractions liées au terrorisme djihadiste ; sans oublier d'autres pays du monde islamique, en collaboration bilatérale contre un terrorisme à orientation islamiste aux connexions transnationales étendues. Dans un bon nombre d'affaires, sont détachés pour la première fois des agents du ministère de l'Intérieur. Troisièmement, la coopération contre le terrorisme international a privilégié les échanges avec les États-Unis, même si la réponse du gouvernement espagnol au terrorisme d'Al-Qaida s'inscrit dans le modèle européen prédominant,

qui accorde la préférence aux instruments judiciaires et aux services policiers dont est doté l'État de droit, renforcés par la coopération internationale dans les affaires de justice et de police. C'est-à-dire qu'elle appréhende le terrorisme, quelles que soient ses manifestations, comme un problème criminel et non comme une guerre.

UN CONSENSUS NATIONAL ANTITERRORISTE EST URGENT

En Espagne, les principales mesures adoptées par les gouvernements démocratiques successifs dans la lutte contre le terrorisme ethno-nationaliste de l'ETA montrent des règles de continuité et de changement. Ces mesures incluent des initiatives de règlement du conflit entre nationalistes et constitutionnalistes qui affecte la société basque : programmes de réinsertion sociale pour terroristes et formules de traitement pénitentiaire, action policière et de renseignement, innovations législatives et judiciaires, ainsi qu'une coopération internationale croissante. Auparavant, les variations observables en matière de politique gouvernementale contre l'ETA étaient comprises comme le résultat de conditions politiques changeantes dues à l'alternance du pouvoir. Mais ces changements dépendaient lourdement de l'absence d'un accord antiterroriste entre les deux principaux partis politiques espagnols, le PSOE et le PP. L'accord antiterroriste souscrit par ces deux formations durant l'année 2000 a été déterminant pour affaiblir l'ETA comme jamais auparavant et a prouvé son efficacité contre son environnement complice. Au cours de ces dernières années, cet accord s'est brisé suite au virage pris par l'actuel gouvernement socialiste à l'égard de l'organisation terroriste, virage qui, ainsi qu'il a été vérifié, n'était pas suffisamment fondé et qui n'a, en tout état de cause, pas été accepté par le principal parti de l'opposition. Cependant on peut estimer que les tâches qui incombent à la police espagnole n'ont pas cessé pendant la période de négociations entre le gouvernement et l'ETA. De toute manière, il est urgent de retrouver un consensus d'État sur cette question fondamentale pour la démocratie espagnole.

119

L'absence de ce consensus national et la lutte entre les deux principaux partis espagnols ont aussi bien influencé la formulation que la mise en œuvre de mesures pour adapter les instruments existants et les services antiterroristes aux défis du terrorisme international ; cela, particulièrement en raison de l'insistance incompréhensible du Parti

populaire à croire à une participation imaginaire de l'ETA aux attentats du 11 mars 2004 à Madrid. Toutefois, l'actuel gouvernement a développé, après ces attentats, une série d'initiatives pour adapter les structures nationales de sécurité intérieure à la menace que représente l'actuel terrorisme international. Contrairement à ce qui s'est produit dans d'autres démocraties occidentales, l'Espagne n'a pas opté pour une nouvelle législation antiterroriste et, par conséquent, on ne peut en aucune façon parler d'érosion des droits fondamentaux et des libertés publiques. Parmi les priorités, on trouve, au contraire, celle visant à augmenter les capacités d'information et de renseignement de la police, à renforcer la coordination entre les services de sécurité, établir des plans spécifiques de prévention et de protection, maintenir une interaction fluide avec les communautés musulmanes et renforcer la coopération avec d'autres pays également touchés par le terrorisme djihadiste. Ces mesures contre le terrorisme international ont été jugées comme très importantes par l'opinion publique espagnole et ont été prolongées en direction de la défense nationale, des aspects religieux ou des relations extérieures.

TRADUIT DE L'ESPAGNOL PAR MARIANNE MILLON

*

BIBLIOGRAPHIE

- Rogelio Alonso et Fernando Reinares, « Terrorism, Human Rights and Law Enforcement in Spain », *Terrorism and Political Violence*, vol. 17 (2005), p. 265-278.
- Rogelio Alonso, « Pathways out of terrorism in Northern Ireland and the Basque Country : the misrepresentation of the Irish model », *Terrorism and Political Violence*, vol. 16 (2004), p. 695-713.
- José Luis Barbería et Patxo Uunzueta, *Cómo Hemos Llegado a Esto. La Crisis Vasca*, Madrid, Taurus, 2003.
- Florencio Domínguez, *Las raíces del miedo. Euskadi, una sociedad atemorizada*, Madrid, El País Aguilar, 2003.
- Antonio Elorza (dir.), *La historia de ETA*, Madrid, Temas de Hoy, 2006.
- José María Irujo, *El Agujero. España invadida por la yihad*, Madrid, Aguilar, 2005.
- Oscar Jaime Jiménez, *Policía, Terrorismo y Cambio Político en España, 1976-1996*, Valence, Tirant lo Blanch, 2002.

Fernando Reinares, *Patriotas de la muerte. Quiénes han militado en ETA y por qué*, Madrid, Taurus, 2001.

Fernando Reinares, « Al Qaeda, neosalafistas magrebíes y 11-M : sobre el nuevo terrorismo islamista en España », in Fernando Reinares et Antonio Elorza (dir.), *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, Madrid, Temas de hoy, 2004, p. 36-37.

Fernando Reinares, « ¿Cuál es la amenaza que el terrorismo yihadista supone actualmente para España ? », ARI Madrid, Real Instituto Elcano, n° 33, 2007.

Fernando Reinares et Rogelio Alonso, « Confronting ethnonationalist terrorism in Spain: political and coercive measures against ETA », in Robert J. Art et Louise Richardson (dir.), *Democracy and Counterterrorism. Lessons from the past*, Washington, United States Institute of Peace, 2007, p. 105-132.

Eduarne Uriarte, *Terrorismo y democracia tras el 11-M*, Madrid, Espasa, 2004.

121

R É S U M É

L'Espagne a été l'une des démocraties occidentales les plus affectées par le terrorisme et ayant acquis la plus grande expérience en matière de lutte contre ce phénomène. D'une part, elle a affronté le terrorisme de l'ETA, face auquel elle s'est bâti une expérience antiterroriste conséquente qui lui a permis d'affaiblir considérablement cette organisation jusqu'à pratiquement la vaincre. D'autre part, les attentats du 11 mars 2004 à Madrid ont mis en évidence le défi que représente le terrorisme djihadiste. Pour donner une réponse à cette menace d'ordre international, il a été nécessaire d'adapter les moyens et les organismes de sécurité intérieure. Les dernières années de la vie politique espagnole se sont malgré tout caractérisées autant par un affrontement entre les deux principaux partis du pays que par une profonde division sociale à ce sujet, situation qui contraste fortement avec celle qui avait cours lors de la législature précédente.

L'INTÉGRATION DANS LE SYSTÈME INTERNATIONAL

123

Compte tenu de la nature de son régime politique, l'Espagne franquiste était largement isolée sur la scène internationale. Certes, elle entretenait d'étroites relations bilatérales avec un certain nombre de pays latino-américains et arabes qui étaient également des régimes autoritaires. Certes, à partir de 1953, des accords de coopération avaient été signés avec les États-Unis leur permettant d'ouvrir des bases militaires sur le territoire espagnol. Mais, pour l'essentiel, le pays restait largement en marge d'un système international qui était encore un système bipolaire.

À la mort de Franco (1975), débute ce que l'on a appelé la « transition » qui, en matière de relations internationales, se traduit par une politique dite de « normalisation » qui sera poursuivie après l'entrée en vigueur de la Constitution (1978) : sur un plan général, l'Espagne noue des relations diplomatiques avec la plupart des pays de la planète ; sur le plan européen, elle affirme sa volonté de participer à la construction européenne en entrant au Conseil de l'Europe (1977) et en entamant les négociations en vue de son adhésion aux Communautés européennes. Mise en forme par les gouvernements de l'*Unión del centro democrático* dirigés successivement par Adolfo Suárez (1976-1981) et Leopoldo Calvo Sotelo (1981-1982) mais recueillant, en réalité, l'assentiment de l'essentiel de la classe politique et de l'opinion publique, cette politique de « normalisation » permet à l'Espagne de remonter sur une scène internationale dont elle avait été absente pendant trop longtemps.

Mais ce n'est qu'à partir de l'alternance politique de 1982, suivie à son tour par d'autres alternances, que l'Espagne pourra prétendre y

124 jouer un premier rôle, achevant ainsi son intégration pleine et entière au système international. Certes et comme on le verra, il y a des nuances qui séparent la politique menée pendant plus de treize ans (1982-1996) par le gouvernement socialiste de Felipe González de celle conduite pendant huit ans (1996-2004) par le gouvernement du *Partido popular* de José María Aznar avant que les socialistes ne retrouvent le pouvoir lors des élections législatives du 14 mars 2004 remportées par José Luis Rodríguez Zapatero. *Grosso modo* en effet, les socialistes sont plus européens et moins atlantistes que les « populaires ». Mais, au-delà de ces nuances, il ne fait guère de doute que, en vingt-cinq ans, l'Espagne est devenue un acteur non négligeable du système international que ce soit par le biais de sa politique européenne, de sa politique atlantique, de sa politique à l'égard des pays arabes ou de sa politique à l'égard de l'Amérique ibérique (sans évoquer les opérations de maintien de l'ordre international ou les opérations humanitaires qu'elle a pu effectuer ici ou là).

ENRACINEMENT EUROPÉEN

Comme on l'a déjà indiqué, dès la transition, l'Espagne entre au Conseil de l'Europe et entame les négociations en vue de sa participation aux Communautés européennes. Ces négociations seront longues et difficiles, en raison notamment des craintes que suscite chez un certain nombre de pays européens et en particulier en France la concurrence de l'agriculture espagnole. Elles finiront néanmoins par aboutir puisque, le 1^{er} janvier 1986, l'Espagne, de concert avec le Portugal, devient membre des Communautés avant d'en assurer pour la première fois la présidence durant le premier semestre 1989, soit moins de quinze ans après la mort de Franco.

Depuis, l'attachement des Espagnols à l'Europe n'a pas faibli et l'immense majorité de l'opinion publique et de la classe politique espagnole est clairement europhile. En d'autres termes, on ne trouve guère dans la péninsule Ibérique de signes tangibles d'eurosepticisme, comme on peut en trouver en France.

La meilleure preuve en est que la ratification du traité de Maastricht ou celle du traité établissant une Constitution pour l'Europe n'ont pas soulevé au sud des Pyrénées les difficultés rencontrées au nord. En 1992, la ratification du traité de Maastricht s'est ainsi opérée dans un consensus quasi total. Alors que, saisi par le gouvernement, le Tribunal constitutionnel avait estimé que le traité n'était pas conforme à la

Constitution de 1978 et qu'il convenait donc de réviser cette dernière pour pouvoir le ratifier, la révision est adoptée en un temps record à une majorité très largement supérieure à la majorité requise des 3/5. Quelques semaines plus tard, le projet de loi autorisant la ratification du traité est adopté par le Congrès des députés par 314 voix pour, 3 voix contre (celles des députés du mouvement extrémiste basque *Herri Batasuna*) et 8 abstentions (celles d'une partie des députés d'*Izquierda unida*, une coalition de petits partis d'extrême gauche dominée par le *Partido comunista español*). On retrouve une majorité encore plus écrasante au Sénat : 225 voix pour, aucune voix contre (les sénateurs d'*Herri Batasuna* n'ayant pas participé au vote) et 3 abstentions (celles de certains sénateurs d'*Izquierda unida*). De la même manière, bien des années plus tard, le projet de loi autorisant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe est adopté à une écrasante majorité après que, consultés par référendum le 20 février 2005, les Espagnols se soient prononcés à près de 77 % en faveur du traité, 6 % seulement d'entre eux ayant voté non. Certes, la participation n'a été que de 42,30 %, soit 3 points de moins que lors des élections au Parlement européen de juin 2004. Mais, alors que ces dernières n'étaient pas dépourvues d'enjeux de politique interne puisque c'étaient les premières élections après l'alternance politique de mars 2004, il n'en allait pas de même du référendum de 2005, la plupart des partis s'étant prononcés pour le oui et les résultats de la votation paraissant dès lors acquis d'avance. En particulier, le *Partido popular* avait finalement opté pour le oui bien que le référendum ait été voulu par le gouvernement socialiste et, au sein du *Partido socialista obrero español*, aucune voix de poids en faveur du non ne s'était élevée, à la différence de ce qui s'est passé en France.

Cette europhilie des Espagnols, qui ne se dément pas et qui est partagée par la quasi-totalité de la classe politique, s'explique par deux raisons principales, l'une de nature presque psychologique, l'autre beaucoup plus matérielle. D'un point de vue psychologique, il est vraisemblable que les Espagnols, au ban de l'Europe pendant des décennies compte tenu de la nature du régime franquiste, sont sans doute heureux d'avoir rejoint le giron des vieilles démocraties européennes et que, pour eux, Europe rime avec démocratie, une démocratie qui leur a été trop longtemps refusée. Surtout, d'un point de vue matériel, compte tenu de son niveau de développement économique et social, l'Espagne a été, pendant longtemps, le principal bénéficiaire des fonds communautaires, qu'il s'agisse des fonds structurels ou des fonds de cohésion. Ainsi, il a été calculé que, sur dix kilomètres d'autoroute,

quatre étaient financés par les fonds européens, que, de 1989 à 2006, au moins un demi-point du taux annuel de croissance était dû aux aides communautaires et que, sans ces aides, le PIB aurait été en 2006 inférieur de 7 % à ce qu'il a été. Certes, il est clair que, avec l'élargissement de l'Union européenne à l'est, c'est-à-dire avec l'entrée dans l'Union de pays qui sont dans la même situation économique et sociale (voire dans une situation pire) que celle dans laquelle était l'Espagne en 1986, cette manne communautaire va se tarir, les aides allant surtout aux nouveaux pays membres. Mais, dans la mesure où, non sans habileté, José María Aznar a réussi à obtenir que le système ne change véritablement qu'à partir de 2013, l'Espagne va encore recevoir pendant plusieurs années de Bruxelles bien plus qu'elle ne lui donne, ce qui devrait entretenir d'autant le sentiment d'europhilie.

126 Évidemment, ce sentiment très largement pro-européen connaît quelques nuances, notamment entre les deux grands partis que sont le PSOE et le PP et surtout entre ceux qui les ont dirigés au fil du temps.

Il ne fait guère de doute que le socialiste Felipe González peut être classé parmi les grands artisans de la construction européenne. Durant ses treize années d'exercice du pouvoir, il a mis tout son poids international, qui est allé croissant, pour que l'Europe ne soit pas un simple marché commun mais accède à une véritable dimension politique. Dès lors, il n'y a guère d'initiative allant dans ce sens qu'il n'ait soutenue, voire suscitée, comme la citoyenneté européenne qui lui doit beaucoup. On a parfois dit que le couple franco-allemand était le moteur de la construction européenne. Il serait peut-être plus exact de parler, à cette époque, de trio Allemagne-Espagne-France.

L'adhésion de José María Aznar à l'Europe est, elle, plus mesurée. Certes, il perçoit tous les avantages à tirer du renforcement de la coopération économique et monétaire. À ce propos, il a œuvré avec beaucoup de ténacité pour que l'Espagne satisfasse aux critères de convergence économique et puisse faire partie de la zone euro. Alors que, au départ, ces critères étaient surtout destinés à contraindre les pays de l'Europe du Sud, suspectés de laxisme économique et financier, le moindre des paradoxes n'est pas que, aujourd'hui, ils continuent à être remplis par l'Espagne qui, compte tenu de son taux de croissance élevé, va de budget en équilibre en budget en excédent alors que les pays qui les défendaient à l'époque ne sont plus en mesure d'y satisfaire, l'Allemagne en tête. Il est vraisemblable que José María Aznar a dû en éprouver quelque délectation. Certes, pour des raisons évidentes, José María Aznar a également œuvré avec beaucoup d'effi-

cacité pour la création d'un espace policier et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme. Mais, pour le reste, il a surtout agi moins en artisan de la construction européenne, notamment sur le terrain politique, qu'en défenseur des intérêts strictement nationaux de l'Espagne. On a déjà évoqué ses efforts afin que l'élargissement de l'Union ne se traduise pas par une disparition brutale des aides communautaires accordées à l'Espagne. On pourrait évoquer également l'affaire des règles de majorité au sein du Conseil européen. On se souvient que le traité de Nice signé le 26 février 2001 accordait à l'Espagne, en contrepartie de la perte d'un poste de commissaire européen et d'une quinzaine de sièges au Parlement européen, un statut de « quasi-grand » en matière de vote au Conseil : alors que l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni avaient chacun 29 voix, l'Espagne en avait 27. Or, la Convention pour l'avenir de l'Europe chargée de préparer le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe proposait que, chaque fois que l'unanimité n'était pas requise par les traités, l'accord de la moitié des pays de l'Union à la condition qu'ils représentent les trois cinquièmes (60 %) de sa population (règle dite de la double majorité 50/60) suffise, chaque État membre ayant un nombre de voix proportionnel à l'importance de sa population, 170 voix sur 1 000 pour l'Allemagne qui est le pays le plus peuplé d'Europe, 123 pour la France, 122 pour le Royaume-Uni, 120 pour l'Italie et 82 seulement pour l'Espagne (et 80 pour la Pologne). José María Aznar, soutenu par le Premier ministre polonais Leszek Miller, s'est opposé à ce système de telle sorte que le sommet de Bruxelles des 12 et 13 décembre 2003, qui aurait dû adopter le projet de Constitution européenne, se solda par un échec (échec qui est d'ailleurs peut-être plus imputable à Leszek Miller qu'à José María Aznar car, alors que ce dernier semblait prêt à d'ultimes concessions, le premier s'y est opposé).

127

Il faudra attendre l'alternance politique de 2004 et l'arrivée au pouvoir du socialiste José Luis Rodríguez Zapatero pour que, lors du Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004, les choses se débloquent : un accord est trouvé sur la base d'une majorité 55/65 (55 % des États représentant 65 % de la population), permettant de ce fait l'adoption du projet de Constitution européenne. Depuis, le nouveau chef du gouvernement espagnol, dans la ligne de Felipe González, s'est efforcé d'apparaître comme un nouvel artisan de la construction européenne et s'est rapproché du couple franco-allemand avec lequel son prédécesseur immédiat avait, au fil du temps, fini par entretenir des relations qui n'étaient pas loin d'être exécrables.

DIFFICULTÉS ATLANTISTES

Traditionnellement, la majorité de l'opinion publique espagnole semblait mue, dans le domaine des relations transatlantiques, par un double sentiment d'hostilité. Hostilité d'abord à l'égard des États-Unis qui trouverait sa source dans des causes plus ou moins lointaines : défaite de l'Espagne face aux États-Unis en 1898 lors de la guerre de Cuba qui se solde par la perte de l'île ; plus récemment, présence, depuis 1953, de troupes américaines sur le territoire national dans lesquelles certains ne sont pas loin de voir des soutiens au régime contesté du général Franco. Hostilité ensuite à l'égard de l'Alliance atlantique, à la fois parce qu'elle est considérée comme trop inféodée aux États-Unis, mais aussi parce qu'elle est en contradiction avec la politique de neutralité qu'est condamnée à mener alors l'Espagne compte tenu de la nature de son régime politique.

Pourtant, en 1982, le gouvernement agonisant de Leopoldo Calvo Sotelo, à quelques mois d'une alternance politique que beaucoup d'observateurs jugent inévitable (et peut-être justement à cause de cette probable alternance afin de mettre le futur gouvernement socialiste devant le fait accompli), prend deux décisions de nature à heurter ce qui semble être le sentiment dominant de l'opinion publique : le 29 mai 1982, l'Espagne adhère au traité de l'Atlantique Nord tout en restant pour le moment à l'écart de l'organisation militaire intégrée ; à peine un peu plus d'un mois plus tard, le 2 juillet 1982, elle signe avec les États-Unis un nouveau traité d'amitié, de défense et de coopération qui, notamment, maintient la présence de bases américaines sur le territoire espagnol.

Si, par la suite, l'adhésion au traité de l'Atlantique Nord a été confirmée puis développée non sans difficultés, les relations avec les États-Unis ont évolué en dents de scie.

Le traité de l'Atlantique Nord

La question de l'Alliance atlantique n'est pas absente, loin s'en faut, de la campagne pour les élections législatives du 28 octobre 1982 : la droite, dominée par l'*Alianza popular* de Manuel Fraga Iribarne, ancêtre du *Partido popular*, est pour le maintien de l'Espagne dans l'Alliance ; le PSOE de Felipe González est au contraire pour son retrait et a promis que, s'il arrivait au pouvoir, il organiserait un référendum sur la question. Au soir des élections et compte tenu de la victoire du

PSOE, le sort de la participation de l'Espagne à l'Alliance semble scellé. Mais c'était sans compter sur la « conversion » progressive à laquelle le PSOE, et notamment son chef, allait se livrer – cela ne manqua pas de susciter des tiraillements au sein du parti (ainsi, le ministre des Affaires étrangères Fernando Morán, résolument hostile à l'Alliance, est contraint de céder sa place). Une étape importante de cette évolution est le discours que prononce Felipe González le 23 octobre 1984 devant le Congrès des députés et dans lequel il développe son nouveau *credo* en matière de sécurité et que l'on a appelé le « décalogue de la politique extérieure » : il conviendrait que l'Espagne demeurât au sein de l'Alliance atlantique (sans doute les négociations sur l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes qui se déroulent au même moment sont-elles pour beaucoup dans cette évolution, un *deal* ayant pu être passé, alliant l'entrée dans l'Europe au maintien au sein de l'Alliance) mais il n'est pas envisageable qu'elle participe à son organisation militaire intégrée ; une réduction de la présence militaire américaine sur le territoire national serait conforme aux intérêts nationaux ; en tout état de cause, le territoire national est dénucléarisé. Ce sont, finalement, ces options que l'on retrouve dans la question posée au peuple lors du référendum du 12 mars 1986 puisqu'il lui est demandé s'il est favorable au maintien de l'Espagne au sein de l'Alliance atlantique aux trois conditions suivantes : 1 que sa participation n'implique pas son incorporation dans la structure militaire intégrée ; 2 qu'une réduction progressive de la présence militaire des États-Unis en Espagne soit entreprise ; 3 que soit maintenue l'interdiction d'installer, de stocker ou d'introduire des armes nucléaires sur le territoire espagnol. Le PSOE, non sans quelques tiraillements on l'a dit, fait campagne pour le oui. L'opposition de droite, pour ne pas donner le sentiment de cautionner le gouvernement à l'origine de la question posée et bien qu'elle soit résolument atlantiste, n'a pas peur de friser le ridicule en prônant l'abstention. Les résultats sont sans appel : malgré une forte abstention (40,26 %), le oui l'emporte assez nettement (52,53 %) alors que le non n'atteint pas 40 % (39,84 %).

129

Dix ans plus tard, c'est une nouvelle étape qui est franchie puisque l'Espagne adhère à l'organisation militaire intégrée. Il est vrai que les temps ont changé : la guerre froide est finie et l'Alliance atlantique n'est plus une arme privilégiée contre l'Est d'autant plus que des pays de l'ancien bloc soviétique ont déjà adhéré à son organisation militaire intégrée. Le 17 novembre 1996, le Congrès des députés autorise le gouvernement de José María Aznar à débiter les négociations, les

députés du PP mais aussi ceux du PSOE (et d'un certain nombre d'autres groupes parlementaires) votant pour. L'année 1997 se passe à résoudre les difficultés que pose la création d'un commandement régional de l'OTAN à Madrid tant avec le Portugal (car l'Espagne tient à ce que les Canaries relèvent de ce commandement régional alors que, jusqu'alors, elles relevaient d'un commandement régional implanté à Lisbonne et dont le Portugal demande qu'il demeure compétent pour la zone maritime qui relie l'archipel à la péninsule) qu'avec le Royaume-Uni (qui demande que l'Espagne lève les restrictions imposées à la circulation des navires et aéronefs militaires en provenance ou à destination de Gibraltar). Finalement, le 2 décembre 1997, l'ensemble des ministres de la Défense de l'Alliance adoptent la réforme de la structure militaire de l'Alliance qui, dorénavant, comprend l'Espagne, réforme adoptée également par les ministres des Affaires étrangères lors de leur réunion du 16 décembre 1997.

Les relations avec les États-Unis

À la suite de négociations longues et difficiles, l'Espagne et les États-Unis avaient signé, le 1^{er} décembre 1988, un nouveau traité de coopération militaire se substituant à celui de 1982 et dont l'objectif principal était de réduire la présence militaire américaine conformément au « décalogue » décliné par Felipe González et confirmé lors du référendum de 1986. En particulier, les 72 avions F16 stationnés sur la base de Torrejón, près de Madrid, devaient quitter progressivement l'Espagne pour l'Italie et les 4 500 personnels militaires et les 680 personnels civils être ramenés seulement à 300 personnes, ce qui était pratiquement fait au début de 1992.

Le nouveau traité de coopération militaire entre les deux pays signé en 2002 amende le traité de 1988 qui avait expiré en 1997, soit quelques mois après l'arrivée au pouvoir de José María Aznar, mais qui avait été prorogé d'année en année par tacite reconduction. Il prévoit notamment le maintien d'une présence américaine significative sur la base de Morón de la Frontera (près de Séville), une extension sensible de la base de Rota (près de Cadix), la possibilité pour les agents américains des services militaires de recherche criminelle de travailler en Espagne en pleine coopération avec leurs homologues espagnols et un assouplissement des conditions dans lesquelles les avions militaires américains peuvent utiliser les aéroports espagnols. Il est l'un des signes du renforcement des relations bilatérales entre les deux pays que souhaitent George W. Bush et José María Aznar.

Il est vrai que les relations entre les deux hommes sont excellentes. Au début du mois de mai 2002, à l'issue d'un sommet Union européenne/États-Unis, le chef du gouvernement espagnol passe la fin de semaine dans l'intimité de Camp David, un privilège qui, dans le passé, n'avait été accordé qu'au roi Juan Carlos à l'invitation de Bush père. Une nouvelle rencontre entre les deux hommes a lieu à la mi-décembre, cette fois-ci à Washington : le président américain présente le chef du gouvernement espagnol, non seulement comme un grand ami des États-Unis et l'un des leaders les plus fermes en matière de lutte contre le terrorisme, mais également comme un ami personnel ; de son côté, le chef du gouvernement espagnol garantit aux États-Unis sa pleine coopération face à l'Irak. Il est dès lors évident que, lorsque l'Amérique attaquera Saddam Hussein, le gouvernement espagnol la soutiendra, y compris en allant à l'encontre du sentiment dominant de son opinion publique.

131

De fait, le 15 février 2003, des manifestations hostiles à la guerre en Irak ont lieu dans tout le pays et auraient rassemblé, selon leurs organisateurs, plus de trois millions d'Espagnols, du jamais vu depuis les manifestations de protestation contre la tentative de coup d'État du 23 février 1981.

Le sommet des Açores, le 16 mars 2003, où l'on voit côte à côte George W. Bush, Tony Blair et José María Aznar, le premier tenant ostensiblement le chef du gouvernement espagnol par l'épaule et, surtout, le déclenchement des hostilités en Irak le 19 mars exacerbent les tensions : tous les groupes parlementaires, sauf celui du PP, condamnent la politique d'alignement de l'Espagne sur les États-Unis s'agissant de la question irakienne ; les manifestations dans la rue se multiplient ; à plus de 90 %, les Espagnols se déclarent opposés à la guerre. Rien n'y fait : non seulement le chef du gouvernement espagnol confirme son soutien aux États-Unis, mais il envoie en Irak un contingent militaire d'un millier d'hommes même s'il prend bien soin de préciser qu'aucun militaire espagnol ne participera aux opérations de guerre, l'armée espagnole se cantonnant à des missions strictement humanitaires.

On ne manquera pas d'épiloguer sur les raisons qui ont conduit José María Aznar à prendre ainsi une position allant autant à l'encontre du sentiment quasi unanime de la société espagnole : il y a sans doute son inclination naturelle (comme celle de toute la droite espagnole) vers des positions pro-atlantistes ; il y a aussi sa volonté de lutter contre le terrorisme basque qui le conduit à rejoindre George Bush dans sa croisade antiterroriste sans se rendre compte que les terrorismes ne

sont pas les mêmes et que le combat que mènent les États-Unis en Irak n'est peut-être pas dépourvu d'arrière-pensées ; il y a aussi sa volonté de donner à l'Espagne un rôle de tout premier plan sur la scène internationale, un rôle qu'il lui est difficile de jouer en Europe, compte tenu du « moteur » franco-allemand, mais qu'elle pourrait tenir à l'échelle mondiale en instituant avec les États-Unis une *special relationship* identique à celle qui existe entre les États-Unis et le Royaume-Uni.

On connaît la suite. Les attentats terroristes perpétrés à Madrid le 11 mars 2004 et destinés à punir l'Espagne pour son engagement en Irak modifient le résultat des élections législatives convoquées pour le 14, d'autant plus que le gouvernement de José María Aznar tente d'en faire porter la responsabilité, non à des groupuscules liés à Al-Qaida, mais à l'ETA : alors que, quelques jours avant les attentats, tous les sondages donnaient le PP vainqueur, c'est le PSOE de José Luis Rodríguez Zapatero qui, finalement, remporte les élections.

Comme il s'y était engagé durant la campagne électorale, le nouveau chef du gouvernement, dès son discours d'investiture, annonce le retrait immédiat des troupes espagnoles d'Irak.

Il en est résulté un refroidissement très sensible des relations entre Madrid et Washington, d'autant plus qu'il fait suite à une période de très forte proximité idéologique et personnelle entre Georges W. Bush et José María Aznar. Depuis 2004, le président des États-Unis et le nouveau chef du gouvernement espagnol n'ont pas éprouvé le besoin de se rencontrer. Il n'y a eu que des rencontres au niveau ministériel, le ministre espagnol des Affaires extérieures, Miquel Àngel Moratinos, se rendant plusieurs fois à Washington et la secrétaire d'État américaine, Condoleezza Rice, passant, pour la première fois, quelques heures à Madrid au début du mois de juin 2007. Cette dernière visite a d'ailleurs été présentée comme un premier pas vers une normalisation des relations diplomatiques entre les deux pays, même si des divergences demeurent, notamment sur les conditions d'un maintien du contingent espagnol en Afghanistan que Madrid ne semble disposer à garantir que si les États-Unis y développent une stratégie globale dépassant la seule approche militaire.

CONTINUITÉS MÉDITERRANÉENNES

C'est sans doute sur le terrain de la politique méditerranéenne que la continuité de la politique espagnole est la plus grande, en ce sens que les alternances politiques qui se sont produites au cours du temps ne

l'ont pas directement affectée, qu'il s'agisse de la politique proche-orientale ou de la politique à l'égard du Maghreb.

Le Proche-Orient

L'un des lieux communs du discours franquiste était l'invocation de l'amitié traditionnelle entre l'Espagne et les pays arabes. Il est vrai que le régime du général Franco avait réussi à nouer des relations confiantes avec un certain nombre de régimes politiques arabes qui étaient aussi des régimes autoritaires. Il est vrai aussi que la politique menée était très favorable à la cause arabe, l'exemple le plus topique étant la non-reconnaissance d'Israël par l'Espagne. La démarche de l'Espagne menée à partir de son retour dans le giron des nations démocratiques a été de mener une politique plus équilibrée consistant à prendre en compte l'existence d'Israël sans pour autant perdre la confiance des pays arabes afin, le cas échéant, d'être un acteur privilégié du règlement de la question proche-orientale.

133

La reconnaissance mutuelle de l'Espagne et d'Israël a pris du temps et les difficultés ne sont vraisemblablement pas venues que de l'Espagne, Israël n'appréciant pas la politique ouvertement pro-arabe menée traditionnellement par l'Espagne et qui ne lui semble pas être remise en cause par le retour à la démocratie puisque, en 1984 à l'ONU, l'Espagne vote en faveur du droit des Palestiniens à l'autodétermination et de l'octroi d'un statut d'observateur à l'OLP. Finalement, quelques jours après l'entrée de l'Espagne dans les Communautés européennes, les deux pays décident, le 17 janvier 1986, de se reconnaître mutuellement et de procéder à un échange d'ambassadeurs. Il est vrai qu'il n'aurait pas été normal que la situation traditionnelle demeure, alors que les autres États européens entretenaient des relations avec Israël.

Dans les mois qui ont précédé cette reconnaissance comme dans les mois qui ont suivi, tant le roi Juan Carlos que le chef du gouvernement Felipe González se sont efforcés de convaincre leurs interlocuteurs arabes que leurs relations privilégiées ne seraient pas altérées. Ils les ont apparemment convaincus puisque ces derniers ont continué à investir massivement dans le pays.

L'Espagne espérait que cette politique plus équilibrée lui permettrait de se poser en médiateur dans le conflit israélo-arabe. Toutefois, si, effectivement, le pays a pu jouer un certain rôle (c'est à Madrid que se sont tenues, à l'automne 1991, les premières sessions de la Conférence pour la paix au Moyen-Orient), le caractère apparemment inextricable du dossier a empêché tout progrès significatif.

José María Aznar s'est efforcé de mener la même politique équilibrée, se distinguant sur ce point de la politique des États-Unis plus favorable à Israël, et il en a été de même de son successeur.

Le Maghreb

C'est à vrai dire avec le Maroc que les relations sont les plus délicates car plusieurs contentieux de fond opposent les deux pays. Il y a d'abord la question de la pêche de la flotte communautaire dans les eaux marocaines, une flotte communautaire dont plus de 90 % sont constitués par des bateaux espagnols. Il y a ensuite la question de la délivrance de permis de recherche et d'exploitation pétrolière *off shore* dans la zone qui sépare les Canaries du continent africain alors que la souveraineté sur une partie de cette zone est disputée entre Madrid et Rabat. Il y a surtout trois contentieux majeurs.

Le premier et le plus ancien est évidemment celui qui concerne Ceuta et Melilla, ces deux enclaves espagnoles en territoire marocain dont l'occupation remonte à des siècles (1415 pour Ceuta et 1497 pour Melilla). Alors que, pour l'Espagne, il s'agit de parties intégrantes de son territoire dont l'appartenance au royaume n'est pas négociable, l'analyse de Rabat est toute différente. Il est vrai que, alors que Madrid ne manque pas une occasion d'affirmer que le maintien d'une souveraineté britannique à Gibraltar est une survivance de l'histoire (c'est le traité d'Utrecht qui, le 13 juillet 1713, a cédé le rocher au Royaume-Uni) qui ne saurait perdurer, on ne voit pas très bien en quoi il en irait différemment du maintien de la souveraineté espagnole sur les deux enclaves. En tout état de cause, un conflit a failli éclater en 2002 lorsqu'une douzaine de gendarmes marocains occupèrent l'îlot du Persil, un rocher inhabité à l'ouest de Ceuta, et en furent délogés *manu militari* par l'armée espagnole. Le calme finit toutefois par revenir suite à une médiation, non de l'Union européenne (divisée sur la question entre une ligne pro-Madrid incarnée par la présidence danoise et une ligne pro-Rabat incarnée par la France), mais du secrétaire d'État nord-américain Colin Powell.

Le second contentieux majeur est celui du Sahara occidental, sous domination espagnole jusqu'en 1975. Le Maroc revendique ce territoire qu'il occupe d'ailleurs depuis la fameuse « marche verte » décidée par Hassan II après le départ des Espagnols. L'Espagne, quant à elle, était à l'origine favorable à l'organisation d'un référendum d'autodétermination dont le principe avait été posé par l'ONU dès 1991 et dont Rabat a tout fait pour retarder l'échéance. Elle espérait en effet qu'il aboutirait à un résultat favorable à l'indépendance et, dans

cette attente, avait noué de bonnes relations avec les indépendantistes sahraouis et, notamment, avec le Front Polisario. Depuis, la position espagnole, pour le moins peu claire, semble moins favorable à un référendum que, d'ailleurs, le plan Baker (du nom de l'ancien secrétaire d'État américain) renvoie peut-être aux calendes grecques. Il est vrai que l'implantation massive de Marocains au Sahara occidental (comme d'ailleurs à Ceuta et Melilla) a pour conséquence de placer les Sahraouis en position minoritaire de telle sorte que l'issue du référendum, s'il était organisé maintenant, pourrait être différente.

Le troisième contentieux majeur est celui de l'immigration. Madrid reproche à Rabat de ne pas lutter assez efficacement contre l'immigration clandestine qui fait que, chaque année, des milliers de Maghrébins mais aussi d'immigrés venus d'Afrique subsaharienne traversent, à bord de *pataras* (barques) parties du Maroc, le détroit de Gibraltar. Ce faisant, ils tentent de rejoindre un prétendu eldorado européen et espagnol, attirés notamment par la perspective d'obtenir du travail dans les exploitations agricoles du Sud de l'Espagne et d'obtenir des papiers puisque les gouvernements successifs, en dépit parfois de leurs promesses, ont tous procédé à des régularisations massives d'immigrés clandestins. Devant le renforcement de la surveillance radar du détroit, le problème s'est déplacé de la Méditerranée vers l'Atlantique Sud puisque c'est du Sahara occidental et de la Mauritanie que partent aujourd'hui la majorité des immigrés qui tentent de rejoindre les Canaries (Fuerteventura est, par exemple, à soixante-dix kilomètres environ des côtes africaines). Dès lors le problème concerne certes Rabat, mais aussi Nouakchott, voire Dakar.

135

Rituellement, les différents chefs de gouvernement espagnols, dès leur investiture, font leur premier voyage officiel à l'étranger au Maroc pour bien montrer l'importance qu'ils accordent à la qualité des relations bilatérales entre les deux pays, et José Luis Rodríguez Zapatero n'a pas échappé à la règle. Tout aussi rituellement, les autorités marocaines les assurent de leur meilleure bonne volonté. Mais, tout aussi rituellement, les uns et les autres se montrent incapables de faire avancer sensiblement les choses de telle sorte que, sans trop de risques de se tromper, on peut augurer que ces contentieux continueront à perturber durablement les relations politiques entre les deux pays (mais non les relations économiques qui sont au beau fixe).

FIDÉLITÉS IBÉRO-AMÉRICAINES

Si les relations entre la France et ses anciennes colonies ont souvent été et sont parfois encore compliquées, les relations de l'Espagne avec ses anciennes possessions semblent sensiblement plus faciles. Il est vrai que la séparation a été beaucoup plus précoce (pour l'essentiel au début du XIX^e siècle) et que, si la lutte contre les armées espagnoles a parfois été sanglante, les élites qui ont pris le pouvoir à la suite des mouvements de libération nationale étaient pour l'essentiel issues de l'immigration espagnole. En d'autres termes, les nouveaux dirigeants étaient généralement issus d'une bourgeoisie créole qui se sentait certes vénézuélienne, ou argentine, ou chilienne pour ne prendre que ces trois exemples mais qui n'avait pas pour autant totalement rompu ses liens avec l'Europe et notamment avec l'Espagne à laquelle elle se sentait culturellement et linguistiquement attachée. Tout cela explique qu'il y ait eu et qu'il y ait encore entre les États ibéro-américains et l'Espagne un lien privilégié qui n'est pas très différent de celui qui lie les États-Unis au Royaume-Uni (la rupture des anciennes colonies avec Londres est également ancienne puisqu'elle remonte à la fin du XVIII^e siècle et s'est produite également au profit de la bourgeoisie créole).

Il va de soi que l'Espagne (dont la fête nationale, le 12 octobre, porte le nom, qui peut surprendre, de jour de l'hispanité – *día de la Hispanidad*) a tenté de cultiver ce lien privilégié, qui génère un certain nombre de fidélités, en prêtant une attention toute particulière à ce qui se passe dans le monde ibéro-américain. Alors que l'Espagne franquiste soutenait les dictatures sud-américaines dont elle se sentait proche, l'Espagne démocratique a fermement appuyé la conversion à la démocratie de la plupart des États ibéro-américains et la pacification de l'Amérique centrale. En particulier, elle a tenté de mettre en place des mécanismes de coopération efficaces avec ses anciennes colonies.

Ainsi, en 1985, est créé un ministère de la Coopération doté d'un budget non négligeable. Aujourd'hui, si dans le gouvernement de José Luis Rodríguez Zapatero, il n'est plus un ministère à part entière puisque rattaché au ministère des Affaires extérieures dorénavant appelé ministère des Affaires extérieures et de la Coopération, il existe un secrétariat d'État à la Coopération internationale et, pour ce qui nous intéresse ici, un secrétariat d'État pour l'Amérique ibérique dirigé par la juriste Trinidad Jiménez.

Surtout, a été mise sur pied une Communauté ibéro-américaine

des nations (CIN) qui présente la particularité de rassembler tous les pays de langue espagnole mais aussi de langue portugaise d'Europe et d'Amérique. Forte de plus de vingt États et représentant six cents millions d'individus, ce qui n'est pas rien, elle organise chaque année depuis 1991 une conférence ibéro-américaine des chefs d'État et de gouvernement, la XVI^e s'étant tenue en 2006 en Uruguay et la XVII^e devant se tenir au Chili. Lors de la XIII^e conférence qui s'est tenue en Bolivie en 2003, a été créé un Secrétariat général ibéro-américain (SEGIB) qui siège à Madrid et dont le chef actuel est un diplomate uruguayen, Enrique V. Iglesias. Son rôle principal est d'organiser les sommets annuels et de suivre l'exécution des décisions qui y sont prises.

Il reste que tout ne va pas toujours pour le mieux dans le meilleur des mondes ibéro-américains.

Pendant longtemps, Cuba en a été le problème majeur et a d'ailleurs donné lieu à des analyses sensiblement différentes selon le gouvernement en place à Madrid. Alors que le gouvernement de José María Aznar affichait, au moins en façade, une attitude de franche hostilité, liant le développement de la coopération à une évolution sur le terrain des droits de l'homme, les gouvernements socialistes et notamment celui de José Luis Rodríguez Zapatero ont fait preuve de plus de souplesse. Ainsi, en avril 2007, le ministre espagnol des Affaires extérieures Miguel Ángel Moratinos s'est-il rendu à La Havane et a repris le dialogue avec les autorités cubaines (sans rencontrer les représentants de l'opposition), un dialogue pratiquement interrompu depuis les lourdes peines de prison infligées en 2003 à soixante-quinze opposants cubains – qui avaient également provoqué le gel de la coopération européenne. Lors de la visite déjà évoquée faite à Madrid quelques semaines plus tard par la secrétaire d'État nord-américaine Condoleezza Rice, cette dernière n'a d'ailleurs pas caché les réserves que lui inspirait le fait de discuter avec un gouvernement qui n'accepte pas les principes de base de la démocratie (ce qui n'empêche pas les États-Unis de discuter ailleurs avec des gouvernements qui ont la même attitude).

Mais, aujourd'hui, il n'y a pas que Fidel (ou Raúl) Castro qui est susceptible de troubler la relative quiétude des relations entre l'Espagne et le monde ibéro-américain, remettant en cause des fidélités héritées du passé. Dans trois États sont arrivés au pouvoir des populistes issus plus ou moins de communautés indigènes exclues pendant longtemps de l'échiquier politique et qui n'ont pas forcément la même appréhension d'une Espagne qui n'a pas hésité à célébrer avec faste, en 1992, le cinq centième anniversaire de la découverte de l'Amérique qui était

également le cinq centième anniversaire d'une extermination massive d'Indiens. Hugo Chávez au Venezuela, Evo Morales en Bolivie et, plus récemment, Rafael Correa en Équateur (même si son personnage laisse encore place à bien des zones d'ombre) ont pris, notamment dans le domaine des ressources naturelles, des mesures économiques de nature à gêner les intérêts espagnols et à mécontenter Madrid. Au surplus, leur culture démocratique n'est pas hors de tout soupçon. Les relations avec l'Espagne peuvent s'en trouver affectées. L'un des enjeux majeurs de la diplomatie espagnole des prochaines années concerne sans doute la manière dont elle saura gérer ces difficultés nouvelles afin de pouvoir conserver un certain *leadership* sur le monde ibéro-américain qui est l'une des caractéristiques de son intégration réussie dans le monde international.

138

*

BIBLIOGRAPHIE

La bibliographie en espagnol sur la politique étrangère hispanique est considérable. En français, on pourra se reporter principalement à :

Roberto Mesa, « La politique extérieure », in Franck Moderne et Pierre Bon (dir.), *L'Espagne aujourd'hui. Dix années de gouvernement socialiste*, La Documentation française, 1993, p. 101.

Antonio Remiro Brotóns, « La politique étrangère », in Franck Moderne et Pierre Bon (dir.), *Espagne : les années Aznar*, La Documentation française, 2004, p. 75.

Olivier Schrameck, *Mémoires d'alternance : l'Espagne de Zapatero*, Seuil, 2005, p. 85.

RÉSUMÉ

À l'isolement relatif qui caractérisait la période franquiste, a succédé une période de montée en puissance de la diplomatie espagnole à telle enseigne que l'Espagne est devenue un acteur important sur la scène internationale. Elle s'est solidement arrimée à l'Europe, s'est intégrée à l'Alliance atlantique, a développé une politique plus équilibrée dans le conflit israélo-arabe et a su jusqu'à maintenant à peu près conserver dans le monde ibéro-américain les fidélités qu'elle a tissées tout au long de l'histoire. Il reste que les relations avec le Maroc sont structurellement délicates et que celles avec les États-Unis dépendent de la majorité en place à Madrid, le Partido popular était plus atlantiste et, par certains côtés, moins européen que le Partido socialista obrero español.

DES MILIEUX DIRIGEANTS
DYNAMIQUES ET OUVERTS
AU MONDE

Prendre la mesure du bouleversement des mentalités et des comportements des milieux dirigeants espagnols depuis les derniers temps de l'Espagne franquiste, il y a un peu plus de trente ans seulement, l'espace d'une génération, peut paraître vertigineux.

À l'époque, des élites réactionnaires ou technocratiques, profondément cléricales et autoritaires, volontiers xénophobes et naturellement malthusiennes ; face à elles une opposition à la fois occulte et effervescente, tentée par le radicalisme dont l'expression extrémiste, sauvage et impitoyable s'incarnait dans le terrorisme basque.

Aujourd'hui une vie politique animée et pluraliste, un consensus affiché sur les mécanismes de l'économie de marché, la perception intense de diversités culturelles et régionales, la conviction partagée que l'avenir de l'Espagne se joue au-delà de ses frontières, la recherche de libertés et de solidarités nouvelles.

L'inspiration commune de ces perceptions et aspirations désormais convergentes procède d'un sentiment de confiance qui, allié à la traditionnelle fierté espagnole, a fait perdre à celle-ci une part de son caractère ombrageux pour lui donner un aspect conquérant.

Pour autant les milieux dirigeants espagnols sont loin d'être homogènes. Dans un concentré saisissant, se mêlent les groupes sociaux entre lesquels s'est transmis en France le pouvoir dominant à travers tant de convulsions et d'affrontements politiques et sociaux.

L'aristocratie demeure installée notamment par l'effet du plein réta-

blissement de la royauté, même si le roi prend garde à ne jamais apparaître au milieu d'une cour qui rappellerait les temps anciens. Les titres conservent leur légitimité et leur rayonnement social, les Espagnols de la haute société portant souvent deux noms, celui de leur ascendance et celui de leur titulature à laquelle ils ne tiennent pas moins, attachés qu'ils sont à un protocole ancestral. Aujourd'hui encore, des titres sont décernés en marque de reconnaissance de la Nation, même si c'est de façon plus exceptionnelle que les décorations. Quant à l'armée, réduite en nombre par la professionnalisation, elle recouvre progressivement son lustre, à travers toutes les opérations de maintien de la paix auxquelles elle participe.

140 Et pourtant les ascensions sociales sont rapides et diversifiées. La fonction publique n'y concourt pas de manière déterminante. Certes quelques corps prestigieux demeurent, *letrados* du Conseil d'État en tout petit nombre, *abogados del Estado* (avocats de l'État), à un niveau moindre, inspecteurs des finances dont était issu José María Aznar. Mais la magistrature mise à part, le service de l'État est plus un passage qu'une carrière. Le système des dépouilles largement pratiqué au gré régulier des alternances crée un effet d'éviction ou du moins de tourniquet. Les talents du privé sont aspirés notamment lorsque le Parti populaire accède au pouvoir, le retour au milieu des affaires s'opérant naturellement lorsque les électeurs provoquent un changement de majorité.

Symptôme de son infériorité relative, la fonction publique est très mal rémunérée. Or, expression indéniable d'une influence anglo-saxonne croissante, la conquête de l'argent est une marque répandue et parfaitement acceptée de la reconnaissance sociale. Les fortunes sont considérables, grossies par le décollage économique, le pullulement immobilier, le surgissement du monde des médias, qu'elles s'accumulent dans la continuité des dynasties franquistes ou dans le rapide enrichissement des dirigeants et consultants d'affaires ainsi que des couches supérieures des professions libérales, avocats, architectes... Les socialistes ne sont pas les derniers à l'admettre, allant jusqu'à prôner une politique d'allégement, voire de suppression de l'impôt sur les successions. L'Espagne vit en ses élites une ostentation de la fortune (villas luxueuses enfermées dans des espaces collectifs clos et protégés par des gardes privés, grosses cylindrées, fêtes somptueuses...), qui ne serait guère admise à un tel degré dans d'autres démocraties sociales européennes.

D'une manière générale, la violence verbale de certains affrontements politiques qui renvoie à des constantes du tempérament national espagnol ne doit pas occulter la réalité d'un consensus qui explique la force motrice des élites dirigeantes.

Au plan politique, l'Espagne est la seule grande démocratie pluraliste à avoir connu sur des sujets essentiels – justice, terrorisme, retraites... – des « pactes d'État » ou pactes sociaux qui expriment et enracinent un socle de convictions fondamentales partagées. Seule l'attitude à l'égard de l'ETA provoque encore de temps à autre des polémiques, notamment quand le gouvernement socialiste a tenté de trouver une solution politique « à l'irlandaise ». Mais le retour au primat de « la loi et l'ordre » qui a très rapidement suivi le constat de l'échec est à nouveau en voie de les estomper.

141

Au plan économique, il est bien difficile de faire la différence entre la politique des socialistes attachés au développement des entreprises, à la lutte contre l'inflation, à l'équilibre budgétaire, de celle du Parti populaire. La continuité est frappante entre les ministres des Finances successifs, malgré l'alternance, d'un Rodrigo Rato à un Pedro Solbes, le second à la fois prédécesseur et successeur du premier.

Au-delà des simples convergences, il y a un accord profond, forgé par un attachement viscéral à la démocratie vécue comme une conquête et non comme un *statu quo*, qu'exprime le pacte social fondamental, à savoir le roi et la Constitution, à tel point que le « jour de la Constitution », anniversaire du référendum d'adoption, chaque 6 décembre, est un jour férié.

Sur un plan plus personnel et individuel, il serait significatif de faire ressortir dans l'Espagne d'aujourd'hui le rôle de « ces passeurs d'affaires et de démocratie », personnalités puissantes et rayonnantes, issues de la période de la transition post-franquiste, ancrées au centre gauche mais développant leurs amitiés, leurs contacts et leurs affaires avec tous les milieux dirigeants, selon des méthodes à la fois personnelles et sociales primant sur toute autre considération objective.

Deux d'entre eux, décédés en juillet 2007, illustrent ce phénomène. Rodrigo Uria, dirigeant d'un des grands cabinets d'affaires, ami du roi, de personnalités libérales de la droite comme de la plupart des dirigeants socialistes, membre de nombreux conseils d'administration, dont celui de Saint-Gobain, comme de conseils de grandes institutions

culturelles nationales ; Jesus de Polanco surtout, patron du plus grand groupe de communication espagnol et ibéro-américain, le groupe Prisa, qui couvre l'édition, la télévision, la radio, l'internet, désormais lié au groupe Le Monde, dont l'amitié et l'influence étaient recherchées de tous, ayant forgé son empire avec conviction et courage dans les temps troublés d'un après-franquisme encore mal assuré, laïque convaincu et pourtant affublé du sobriquet de « Jesus del Gran Poder » inspiré sur un mode de tendresse ironique par le nom d'une paroisse de Séville qui s'illustre dans les processions de la Semaine Sainte.

142 Sur le même modèle, on peut citer Gregorio Maranon, petit-fils du grand médecin, essayiste et homme d'État de la République, dont la famille a été élevée au marquisat par le roi, académicien, particulièrement reconnu et apprécié dans ses contacts d'affaires et activités de consultant, comme pour ses contributions à de grands projets culturels.

Ces élites ouvertes et mêlées sont aussi conquérantes. L'Espagne terre d'investissement étranger pousse désormais ses avantages économiques au-delà de ses frontières, ainsi en France au sein de grands groupes comme Gecina ou Eiffage.

Elles croient profondément en l'Europe qu'elles se sont appropriées comme un champ de valeurs et d'activités. Première à adopter le projet mort-né de Constitution européenne, la nation espagnole l'a fait avec un très large consensus.

Elles se sentent portées par l'avenir de la langue espagnole. L'Espagne est plus que jamais la tête de pont d'un hispanisme qui devient un phénomène mondial bien au-delà de la sphère traditionnelle d'influence de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale. Le rôle des minorités hispaniques aux États-Unis, dont la population s'élève à plus de quarante millions de personnes, s'affirme avec un effet de levier. Les Instituts Cervantès se multiplient à travers le monde et tout particulièrement en Europe centrale et orientale. En Scandinavie, l'espagnol est la langue étrangère la plus parlée et enseignée après l'anglais et désormais bien avant l'allemand et le français. Le véritable concurrent de notre langue n'est plus l'anglais – car la « bataille » est perdue –, mais l'espagnol avec de bien meilleures perspectives de succès, la francophonie se délitant au bénéfice d'un hispanisme dont le roi d'Espagne est consacré comme l'ambassadeur institutionnel aux termes mêmes de la Constitution.

L'Espagne se veut aussi atlantique dans la mesure où ses élites cultivent de plus en plus assidûment et intensément une culture anglo-saxonne et multiplient leurs liens avec les grands groupes d'affaires américains. Si le tropisme de José María Aznar a pris des aspects excessifs et politiquement ravageurs, la réalité des attaches et des liens demeure après l'alternance à tel point que la crédibilité du nouveau gouvernement socialiste a été jugée, même dans la presse de gauche, à l'aune du maintien de liens de reconnaissance et de respect à l'égard du grand allié d'outre-Atlantique.

L'Espagne se veut enfin creuset d'une société politique nouvelle qui se nourrit du pluralisme local et régional, à travers l'émergence et l'émulation des autonomies elles-mêmes porteuses d'une diversification des élites, et qui se donne pour vocation de reconnaître aux individus de nouveaux espaces solidaires de liberté dans le champ de l'égalité des sexes, de la diversité des orientations sexuelles garantie par le droit, de l'éducation à la citoyenneté, de la pédagogie du développement durable. Qui aurait pu prédire que l'Espagne naguère si imprégnée de catholicisme et de « machisme » serait, après les pays scandinaaves et les Pays-Bas, le premier pays à consacrer le mariage homosexuel, à connaître le premier gouvernement paritaire, à combattre aussi vigoureusement par la loi la « violence de genre » sans qu'il y ait dans aucun de ces domaines au sein des milieux dirigeants d'affrontements et de crises politiques ?

143

Certes il ne faut pas céder à une vision trop idyllique.

L'Église catholique, même si elle est divisée et traversée de courants libéraux, demeure une force puissante de sourde résistance au risque d'une insidieuse et progressive marginalisation. Pour sa part l'Opus Dei conforte son influence, notamment au travers de son réseau d'enseignement supérieur.

S'il ne faut pas le mesurer à l'aune réductrice du terrible problème basque, un autonomisme trop radical risque de provoquer des fractures nationales en maintenant un doute persistant sur la prévalence d'une identité espagnole. Issus de traditions idéologiques pugnaces et contrastées, les milieux dirigeants espagnols sont encore menacés par des réflexes de raidissement chaque fois qu'il est touché à un point sensible de l'histoire nationale. Même si elle en prend le chemin sous l'impulsion du gouvernement socialiste de Zapatero, l'Espagne n'a pas encore accompli le long chemin de son travail de deuil après les années de guerre civile et de répression féroce.

Mais, indubitablement, l'horizon s'est ouvert, les conceptions se sont rapprochées, la confiance est revenue. Une synthèse originale se dessine entre un social-libéralisme imprégné de matérialisme et un progressisme libéré des carcans idéologiques et inspiré d'un idéalisme à la fois solidaire et libertaire.

Les élites espagnoles y contribuent de manière déterminante car, dans leur diversité et leur profusion, elles se renouvellent et s'adaptent sans renier leurs attaches historiques, convaincues que leur développement les projette nécessairement bien au-delà de leurs frontières naturelles.

R É S U M É

Le dynamisme des milieux dirigeants explique pour une large part l'intensité de la vie démocratique ainsi que la remarquable expansion économique et culturelle du pays. La démocratie est vécue comme une conquête partagée, garantie par le roi et la Constitution. Quelle que soit la diversité des élites espagnoles, de l'aristocratie traditionnelle aux passeurs d'affaires multipliant les contacts et les échanges bien au-delà des clivages politiques, une synthèse originale se dessine mue par un sentiment de confiance partagée. Elle associe un social-libéralisme imprégné de matérialisme et un progressisme inspiré d'un idéalisme à la fois solidaire et libertaire.

Y A-T-IL UN MODÈLE ESPAGNOL ?

1. L'Espagne est la grande réussite de l'Europe ; les Espagnols en sont les premiers convaincus et les citoyens des autres pays de l'Europe occidentale disent avec une sincérité certaine leur joie de la voir rejoindre le peloton des grands pays européens dont cette Espagne, soit par elle-même soit par l'empire dont elle faisait partie, a été un des éléments essentiels pendant plusieurs siècles. Cette réussite est d'autant plus frappante depuis 1986, date de l'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne, que les mêmes sentiments n'existent pas, ou pas au même point, en ce qui concerne les deux autres pays de l'Europe méditerranéenne qui ont rejoint la construction européenne : l'Italie et la Grèce. Quelle différence avec l'Espagne ? D'abord la succession de Franco avait été préparée dès 1969 avec le choix de Juan Carlos, mais surtout la transition démocratique a été opérée avec un succès total sous la direction du président Suárez, modéré, puis de Felipe González, socialiste. Les militants républicains, chargés du ressentiment de leur défaite en 1939, auraient pu s'opposer à la proclamation de la monarchie ; c'est un mérite extrême qu'il faut reconnaître au Parti socialiste espagnol (PSOE) d'avoir réussi à convaincre la gauche espagnole que la priorité devait être donnée à la démocratisation de l'Espagne et à la sortie du régime franquiste plutôt qu'à l'affirmation des principes républicains, si respectables que soient ceux-ci. Depuis la mort de Franco en 1975, un seul incident grave s'est produit, une tentative mal préparée de coup d'État qui permit au roi de montrer son attachement au régime démocratique. Pendant cette longue période et malgré une succession difficile de Felipe González à José María Aznar puis de celui-ci à l'actuel président du Conseil des ministres José Luis Zapatero, l'Espagne a donné l'image d'une grande stabilité, d'une transformation rapide dans le domaine culturel encore plus que dans le domaine économique et, en particulier, a été capable, comme l'Italie,

d'absorber un nombre important d'immigrés, sans incidents ou crises aussi graves que celle qui s'est produite en France en 2005. On est donc tenté de s'en tenir à ce jugement simple : l'Espagne, qui avait accumulé du retard dans presque tous les domaines, le rattrape, s'élève très rapidement au niveau des pays voisins et même, comme le soulignent volontiers les Espagnols, est en avance sur ses voisins dans le domaine de la libéralisation des mœurs et des pratiques. Cette image qui évoque des courses entre pays est très séduisante, mais elle reste superficielle et il faut maintenant, au-delà de ces premières impressions auxquelles il ne faut pas renoncer, essayer de saisir ce qui a été et est spécifique de la situation espagnole et de son évolution.

146 2. On pourrait, en ne s'éloignant pas des formules trop commodes et rapides, dire que l'Espagne n'est jamais passée vraiment par la société industrielle et qu'elle est passée assez brillamment, depuis la fin de la dictature, d'une société préindustrielle à une société postindustrielle – certains aiment même dire postmoderne. Cette formule a déjà l'avantage de définir un aspect important de la *success story* espagnole : ce n'est pas dans l'ordre économique, ce n'est même pas dans l'ordre proprement politique, c'est dans l'ordre culturel et idéologique, au niveau de ce que certains aimaient appeler autrefois la superstructure, que se sont produites les grandes transformations. Pour la raison simple que c'est à ce niveau-là que se situaient les principaux blocages ou même les forces sociales et culturelles réelles qui maintenaient l'Espagne en dehors du modèle européen général.

S'il fallait désigner le secteur de l'organisation sociale qui exerçait le plus fort contrôle sur les Espagnols et qui constituait un obstacle considérable à la transformation du pays, il faudrait sans hésiter citer en premier lieu la famille. Ce choix est rendu facile par l'extrême attention que les intellectuels et artistes espagnols ont portée à ce thème. Les films de Carlos Saura sont dans toutes les mémoires et la personnalité la plus influente ou au moins la plus chargée d'honneurs dans les sciences sociales espagnoles, Salustiano Del Campo, professeur à l'Université Complutense de Madrid, a lui-même consacré des travaux abondants et importants aux transformations de la famille. En termes de sociologie très classique, le fait principal est que la différenciation des fonctions de la sexualité et de la reproduction, qui s'est accélérée depuis longtemps dans les pays occidentaux, ne s'était pas produite ou seulement plus lentement et de manière plus limitée en Espagne. Le sexe, la famille, le statut social, les modèles d'autorité sont restés très

longtemps étroitement unis les uns aux autres et aujourd'hui encore il n'y a pas de grand pays de l'Europe occidentale où existe une telle sensibilité aux problèmes de la famille comme instrument de socialisation certes, mais surtout de répression et d'imposition de modèles culturels. C'est pourquoi Gil Calvo a parlé à juste titre de la privatisation de la famille comme d'une des principales transformations de l'Espagne, car la famille n'était pas une institution privée mais un lieu où les normes de la vie privée et les normes de la vie publique se confondaient, de sorte que l'État lui-même était conçu sur le modèle d'une famille autoritaire et que la famille était conçue – comme cela avait été le cas aussi dans l'Italie de Mussolini – comme la cellule de base d'un régime qui voulait contrôler tous les comportements.

C'est pourquoi la famille ne pouvait pas être séparée de l'Église, sorte de grande famille, encore plus autoritaire, encore plus répressive, dans laquelle il était moins question de religion que de pouvoir. De sorte qu'aujourd'hui encore, dans l'Espagne déchristianisée, l'Église ou plus exactement l'épiscopat garde une force considérable, qu'il mobilise contre l'État pour défendre ses intérêts et en particulier ceux des écoles catholiques. La violence des luttes antireligieuses et anticléricales pendant l'époque républicaine et pendant la guerre civile correspondait à la violence de l'emprise de l'Église sur la société. Soit directement soit à travers des groupes d'influence comme l'Opus Dei. L'Espagne est un des pays où le processus de sécularisation a été le plus tardif, alors même, je le rappelle, que la pratique religieuse dans le monde catholique s'affaiblissait très vite, entraînant aussi dans sa chute le taux de fécondité. C'est assurément cette emprise, qu'on doit appeler non pas conservatrice mais répressive, de l'Église et de sa morale imposée à la société, qui explique le mieux l'extrême importance qui a été accordée, dans le processus général de changement de l'Espagne, à la libéralisation des mœurs. Dans bien des domaines, qu'il s'agisse de la consommation de drogue ou du mariage des homosexuels, l'Espagne semble en avance sur la plupart de ses voisins pour sortir de règles et d'interdits que les Espagnols rejettent avec d'autant plus de vigueur que ces valeurs et ces normes leur ont été imposées pendant un temps très long et avec une grande violence institutionnelle.

L'Espagne est aussi un des pays où les problèmes de la jeune enfance soulèvent le plus d'intérêt, produisent le plus d'études. L'éloignement croissant des parents, la désorientation de beaucoup d'enfants sont des thèmes qui préoccupent d'autant plus les Espagnols qu'ils ne veulent pas oublier que ces problèmes représentent certains aspects négatifs

d'une transformation des mœurs qui a été surtout positive et vécue comme telle. Dans aucun autre pays que l'Espagne la fin de la dictature a entraîné une créativité culturelle et un esprit de libération tellement fort que le retour des libertés politiques proprement dites a été moins visible que la *movida*. Comme si en France l'existentialisme à la Saint-Germain-des-Prés avait été l'aspect le plus marquant, le plus significatif de la libération, ce qui serait une hypothèse très éloignée de la réalité.

On ne peut pas résister ici à l'évocation de l'œuvre d'Almodovar dont l'audace est aussi grande que le talent de l'auteur et n'a pas d'équivalent, en tout cas en France.

148 Les nuits des fins de semaines dans les grandes villes et en particulier à Valence n'ont pas d'équivalent en Europe. Les rues sont noires de monde toute la nuit, les bars sont ouverts par centaines et les enfants accompagnent leurs parents dans leurs tournées, tandis qu'à quelques kilomètres de là, hors de la ville, d'immenses *rave parties* inondées de musique techno violente et de drogues telles que l'ecstasy, rassemblent des milliers ou des dizaines de milliers de motocyclistes venus de Hollande, d'Allemagne, de Grande-Bretagne pour vivre pendant une ou deux nuits dans un univers détaché de celui qu'on appelle réel et qui reste un instrument d'encadrement des conduites de la jeunesse.

Il est difficile de porter un jugement général sur la vie culturelle en Espagne comparée à celle d'autres pays, mais néanmoins on peut avancer l'idée que la rupture des anciens liens et la libération des mœurs ont été des forces plus puissantes que la volonté de connaître et de savoir. Sur un point très important, celui de l'effort fait pour la recherche, l'Espagne reste en retard par rapport à ses voisins et se situe même au-dessous de la moyenne de l'Europe, au moins telle que celle-ci existait avant l'intégration de tous les pays de l'Est européen.

3. La vie économique n'a pas connu de transformation aussi rapide et profonde. On serait même tenté de parler d'échec si on voulait ne voir dans les sociétés contemporaines européennes que des sociétés proprement industrielles. Prenons l'exemple le plus frappant. Barcelone à la fin de la Seconde Guerre mondiale avait de grandes activités industrielles, en particulier dans le textile et le vêtement, mais son équipement était archaïque et peu compétitif. On a vu la Catalogne se transformer, faire appel aux nouvelles technologies et on a pu penser qu'elle rejoignait les grandes régions industrielles d'Europe. En fait aujourd'hui, en 2008, la principale activité économique de la Catalogne est le tourisme.

Au niveau national, il faut même ajouter que l'équipement touristique a souvent été d'une très médiocre qualité, que des parties importantes de la côte méditerranéenne ont été dévastées ou enfermées dans des murs de béton et surtout que ce commerce de l'espace côtier a entraîné des vagues de spéculation et de corruption. L'exemple de Marbella en Andalousie a connu une publicité particulière, étant donné l'ampleur des faits de corruption qui s'y sont produits. La presse andalouse et *El País*, journal national et international par excellence, ont suivi avec beaucoup d'attention les campagnes de la police et de la justice contre des opérations de corruption liées au développement spéculatif d'une industrie touristique qui ne respectait ni l'environnement ni ses propres prestations.

Le rôle économique de l'Espagne reste dominé par l'action de deux grands groupes bancaires et de Telefónica. Ils ont acquis des positions extrêmement fortes en Amérique latine et essaient de résister à des politiques nationalistes, en particulier en Argentine, qui sont venues plus facilement à bout des entreprises d'autres pays européens.

149

À l'opposé de cet aspect sombre de la société espagnole se dresse l'œuvre considérable d'éducation et pas seulement de programmes scolaires qui est le moyen principal par lequel l'Espagne se libère de son « familialisme » et des modèles répressifs que certaines institutions et surtout l'Église catholique veulent encore lui imposer. Le développement et la transformation de l'éducation ont des effets beaucoup plus considérables que l'apaisement cherché par l'État espagnol dans sa querelle avec l'Église et dont le concordat passé avec le Saint-Siège a été un élément très important.

4. Ces différences profondes entre l'histoire de l'Espagne et des pays voisins sont encore accentuées quand on porte son attention vers le problème sans doute le plus visible, au moins pour les étrangers, dans la vie de l'Espagne. De même que celle-ci n'a jamais été une grande puissance industrielle, elle n'a jamais été non plus un État-nation comme la France et la Grande-Bretagne l'ont été, la première surtout qui s'était nommée la « Grande Nation » dès la Révolution française. Même si l'Allemagne et l'Italie n'ont réalisé leur unité nationale que dans la seconde moitié du XIX^e siècle et si l'unité italienne n'a été que très partiellement réussie, la situation de l'Espagne est très éloignée de celle des autres pays, puisqu'elle n'a en fait presque jamais été un État national.

Elle a fait partie de l'empire de Charles Quint et elle a été le centre de

l'empire de Philippe II et de ses successeurs et, en même temps qu'elle vivait cette existence impériale, elle maintenait des communautés nationales et surtout régionales assez autonomes pour que, dans certains cas, les plus importants, l'existence de l'État espagnol soit mise en cause. Ce qui est d'autant plus surprenant que Basques et Catalans avaient été l'objet d'une répression culturelle et économique particulièrement forte de la part du régime franquiste et qu'il semblait donc que les forces anti-franquistes qui s'étaient constituées devaient pouvoir contribuer à la création d'une Espagne démocratique. Or la situation réelle a été tout autre. Mais les deux cas sont si différents l'un de l'autre qu'il faut en parler séparément.

150 Le mouvement basque a eu deux aspects en partie opposés mais surtout complémentaires. L'autonomie basque a été et est gérée, dans les limites très larges fixées par le régime des communautés, certes à l'intérieur de l'État espagnol, mais en prenant appui aussi sur le mouvement indépendantiste. L'ETA, elle, a choisi en fait le chemin de la violence, malgré les débats sans fin d'assemblée générale en assemblée générale entre ceux qu'on appelle les « milis » et ceux qu'on nomme les « poli-milis », c'est-à-dire ceux qui ne croient qu'à l'action militaire et ceux qui veulent combiner l'action militaire avec une action politique – ce qui veut dire que c'est toujours l'action militaire qui joue le rôle central. Rôle de plus en plus insupportable pour l'ensemble de la population espagnole qui multiplie les manifestations de masse et en particulier pour les socialistes si longtemps au pouvoir et qui ont été et sont l'objet d'un rejet particulièrement violent. L'État espagnol, par sa faiblesse même, ne parvient ni à mettre fin à la violence ni à trouver un accord, comme cela a finalement été possible en Ulster, grâce à la médiation du gouvernement britannique au moins autant que grâce à l'acceptation par les partis en présence et en particulier par l'IRA d'une solution de type constitutionnel. Le problème basque ou plus précisément le problème de l'ETA est une blessure ouverte au flanc de l'Espagne.

On ne peut certainement pas porter le même jugement sur la Catalogne. Même ceux qui sont portés à un jugement négatif sur la *Generalitat* et qui se plaignent des inconvénients de sa politique linguistique reconnaissent que la Catalogne n'a jamais oublié que son marché principal était l'Espagne. L'homme politique qui a créé la Catalogne moderne, le président Pujol, a toujours cherché à combiner nationalisme catalan et citoyenneté espagnole. Le cas de la Catalogne est plus proche de celui du Québec que du cas basque ; il a même été

plus facile à gérer du fait que la Catalogne a toujours été un pays marchand ouvert sur le monde et occupant de fortes positions dans la Méditerranée occidentale, alors que le Canada francophone, après la conquête britannique, était resté une région rurale contrôlée par des élites traditionnelles, en particulier par l'Église catholique et les caisses d'épargne. Le choc de la modernisation économique et sociale y avait été beaucoup plus fort qu'ailleurs, au point même de connaître un épisode de violence politique en 1970. La situation de la Catalogne, et en particulier de Barcelone, peut être résumée d'un mot. Ce qui distingue Barcelone des autres grandes villes espagnoles est que Barcelone est plus européenne, dans son urbanisme et son architecture même et dans sa participation très active aux échanges culturels européens. Même si le franquisme s'est efforcé de détruire avec violence la culture catalane en même temps qu'il rompait les liens avec l'Europe, la Catalogne n'est pas un pays isolé et l'échec des tendances les plus indépendantistes montre qu'il existe encore une zone importante de conciliation entre l'affirmation nationale catalane, désormais solidement enracinée, et l'appartenance à un ensemble espagnol qui n'est pas seulement castillan.

151

5. Le contraste général qui apparaît comme la caractéristique principale du tableau de l'Espagne actuelle, contraste entre l'ouverture culturelle, cette fameuse privatisation et les difficultés (qui ne sont plus surmontables, dont les racines appartiennent déjà au passé) à être une société industrielle et une société nationale, ce contraste s'accroît encore pour l'observateur quand il regarde la situation de la main-d'œuvre. Les résultats de l'Espagne sont ici positifs, aussi bien en ce qui concerne la main-d'œuvre espagnole que l'immigration. C'est pour celle-ci que les résultats sont apparemment le plus impressionnants, puisqu'une masse de plusieurs millions de personnes a été intégrée au marché du travail en Espagne sans crise particulière. Du côté de l'ensemble des travailleurs espagnols, les deux centrales syndicales, les Commissions ouvrières, d'origine communiste, et l'UGT, fortement liée au courant socialiste, bien qu'ayant des effectifs faibles, exercent une influence sur les décisions de politique économique beaucoup plus considérable que les syndicats français de l'autre côté des Pyrénées. Mais c'est de fluidité ou de flexibilité qu'il faudrait parler plutôt que d'intégration. Parmi les immigrés la moitié environ trouve un emploi ou le crée dans le secteur informel, donc dans des conditions de garanties sociales extrêmement précaires. Il en va de même en réalité au niveau national; l'Espagne assume des charges sociales nettement plus

faibles que ses grands voisins de l'Union européenne. La situation, qui apparaît d'abord caractérisée par l'absence d'incidents graves, nous apparaît ainsi sous un jour moins optimiste comme une situation qui reconnaît sa place à un secteur important de la main-d'œuvre qui n'est ni protégé ni organisé.

152 6. Toutes ces observations, qui semblent parfois aller dans des directions opposées, s'organisent pourtant bien en un tableau relativement cohérent. C'est d'abord en termes négatifs qu'il faut parler de l'héritage de l'Espagne : la dictature, le contrôle exercé par l'Église sur les mœurs, la force de la famille traditionnelle ; tout cela a gardé l'Espagne en dehors des grandes lignes de changement des sociétés industrielles qui étaient dans l'ensemble sécularisées en même temps qu'elles développaient une activité économique fortement rationalisée. Mais le retour à la démocratie de l'Espagne s'est opéré en fait au moment où devenait clair le déclin de cette société industrielle. Si clair qu'il n'est pas suffisant de dire qu'elle a été dépassée par une société postindustrielle car elle-même a senti son épuisement, reconnu ses échecs, échoué pour redonner vie à ses grandes réussites et en particulier au système de sécurité sociale créé dans plusieurs pays dont la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne après la Seconde Guerre mondiale. La faiblesse des cadres structurels, associée à une certaine faiblesse des rapports sociaux et à une faiblesse quasi congénitale de l'État national, fait que l'Espagne a vécu le dernier quart du xx^e siècle à la fois avec une vive conscience de ses retards mais sans aucun doute de manière beaucoup plus positive que négative. En effet, la faiblesse de l'Espagne comme société industrielle et comme État national a été très largement compensée par une extraordinaire capacité de libération culturelle, accélérée par un traitement unanimement reconnu comme remarquable de la transition démocratique, et aussi, ce qui est moins visible, par un très grand progrès dans l'intégration de la société dont la marque la plus importante n'est pas l'intégration des immigrants (aussi positive qu'elle ait été) mais plutôt ce que les sciences sociales espagnoles appellent la rurbanisation, mot utilisé de façon spécifique. Il s'agit d'un abaissement de la coupure trop traditionnelle entre ville et campagne, de la diffusion du mode de vie urbain dans un environnement rural. Assurément les nouveaux médias jouent un rôle important dans cette intégration mais l'opposition de la ville et de la campagne était si forte et si complètement au détriment du monde rural que c'est un grand progrès et surtout une preuve d'un grand dynamisme d'être capable

d'abaisser des frontières qui semblaient aussi insurmontables. Cet abaissement des frontières entre la ville et la campagne est peut-être un phénomène encore plus important que celui du développement des autonomies.

L'opposition des deux versants de cette analyse amène à conclure très clairement au succès de l'Espagne en termes de bilan de la période qui a suivi 1975 et qui à vrai dire avait commencé dès 1960 avec la réforme économique dirigée en particulier par Ramón Tamames. Ce pays était étouffé par ceux qui imposaient un ordre et qui s'opposaient aux tendances modernisatrices, plutôt qu'ils n'inventaient une voie vers l'avenir. Cette Espagne non seulement s'est libérée, mais encore a fait de sa libération l'invention d'un avenir marqué par une ouverture culturelle qui a dépassé dans bien des domaines celle des autres pays. Même dans l'ordre très symbolique des œuvres d'art, comment ne pas voir avec admiration les magnifiques musées de Barcelone consacrés à des peintres qui durent passer toute leur vie ou presque en France par refus du franquisme ? Comment ne pas être ému par la présentation de *Guernica* peint à Paris, rue des Grands-Augustins, et devenu un symbole non pas seulement du malheur mais aussi du refus du malheur à la fois pour toute l'Espagne et pour les Basques ? Comment ne pas s'étonner, avec admiration, des grandes constructions culturelles qu'a élevées l'Espagne contemporaine, en laissant évidemment au musée Guggenheim de Bilbao la place d'honneur, mais sans oublier le courageux musée d'Art contemporain de Valence, tandis que l'Espagne est à égalité avec d'autres pays en ce qui concerne la conservation du passé, organisée autour du vaisseau amiral qu'est le Prado à Madrid ? Il y a en Espagne une modernisation culturelle permanente qui a peu d'équivalents. C'est pourquoi l'Europe occidentale accueille avec tant de curiosité et de sympathie ce nouveau membre de la famille depuis longtemps parfaitement intégré, ce pays dont on pourrait dire qu'il a vécu et s'est transformé dans un schéma tout à fait opposé à celui du marxisme. En Espagne ce n'est pas l'économie qui a transformé l'État qui aurait lui-même encouragé une nouvelle culture. L'emprise des forces antimodernes était si grande que la libération de ces contraintes a par elle-même eu un effet d'entraînement qui n'a cessé de s'accroître depuis un quart de siècle, alors même que l'État espagnol restait faible. Faible mais capable cependant de résister à des tensions et à des contradictions importantes alors que la croissance économique s'installait à un niveau plus élevé que celui de ses voisins, en particulier la France et l'Italie, grâce au succès de la fluidification de la société plus

que par la capacité de l'Espagne de lancer de grands investissements dans le domaine des hautes technologies et de consacrer à la recherche des sommes suffisantes c'est-à-dire équivalentes à celles, déjà trop faibles, que mobilise l'ensemble de l'Union européenne.

154 Comment transformer ce diagnostic, si surprenant, quelquefois si inquiétant, beaucoup plus souvent si enthousiasmant, de l'Espagne contemporaine en une prévision ou des recommandations ? L'ensemble de ce volume s'est efforcé de donner des éléments de réponse à ces deux questions difficiles et qui concernent le politologue plus directement que le sociologue. Néanmoins ce qui vient d'être écrit nous impose au moins certains éléments de réponse aux questions trop vastes et trop difficiles qui viennent d'être évoquées. Le succès de l'Espagne vient surtout de la vigueur avec laquelle elle s'est débarrassée de ce qui l'avait mise en marge de l'Europe. Elle a réussi sa sécularisation, l'ouverture de la famille, le développement de l'éducation, l'abaissement des frontières entre les villes et les campagnes ; autant d'aspects particuliers d'une libération générale qui a fait faire à l'Espagne un bond en avant bien plus impressionnant et considérable que celui qu'a fait pendant la même période le Portugal où les vestiges de la culture de la pauvreté restent encore plus importants qu'en Espagne. On s'en aperçoit, par exemple, quand on traverse, venant de Lisbonne, l'intérieur du Portugal, avant d'entrer dans une Estrémadure pauvre par excellence et pourtant en pleine vigueur modernisatrice, au fond de laquelle le monastère de Yuste – où l'empereur Charles Quint passa les dernières années de sa vie après avoir abandonné ses pouvoirs – est le siège de grandes initiatives culturelles menées à l'échelle européenne, et devient symbole de la capacité de transformer un passé pesant en un avenir et même en un présent dans lequel l'air est léger.

L'ouverture de l'Espagne est presque sans limites et sa joie de renaître et de revenir au centre des mondes européens et aussi méditerranéens est profondément ressentie. Mais peut-on indéfiniment vivre du dynamisme créé par les libérations du passé ? Si la grande force de l'Espagne a été de renverser la force écrasante de l'État autoritaire, de l'Église répressive et de la famille close, lorsque la lumière a réussi à pénétrer partout la vie espagnole, d'où peut venir un dynamisme suffisant pour répondre aux problèmes nouveaux qui ne sont plus ceux de la liquidation du passé mais ceux de la préparation à un avenir qui sera de plus en plus compétitif dans un monde ouvert ? Cette formulation nous oriente par elle-même vers une réponse sinon pessimiste du moins inquiète. Mais en ajoutant ici, à ce niveau très préliminaire

de la réflexion sur l'avenir, que ce n'est pas de l'Espagne qu'il faut désespérer ou même s'inquiéter fortement; c'est de l'ensemble de l'Europe, qui, malgré sa puissance économique, souffre de deux faiblesses qui pourraient devenir mortelles : l'absence de vision géopolitique du monde, c'est-à-dire l'absence de définition de sa propre position, de ses propres possibilités et responsabilités dans le monde, et, d'autre part, une insuffisante créativité dans une société où la connaissance joue un rôle de plus en plus important. L'Espagne a remporté ses plus grands succès contre elle-même; elle est obligée maintenant de se retourner vers l'extérieur, c'est-à-dire à la fois vers la conquête du monde de la production et de la communication et vers les dangers de la scène planétaire, qu'il s'agisse des problèmes graves de l'environnement, des affrontements politico-religieux ou du déplacement vers l'Asie des grandes forces économiques.

155

Ces questions s'adressent à tous les pays européens. Ce qu'il faut essayer de dire ici c'est si l'Espagne joue un rôle positif ou négatif dans la prise de conscience par toute l'Europe des deux tâches qui sont déjà visiblement son programme pour les décennies qui viennent. L'Espagne a fait preuve depuis longtemps d'un intérêt actif pour les problèmes de la Méditerranée et elle est à Bruxelles le pays qui parle avec le plus de poids des rapports entre le continent européen et le continent latino-américain. Mais son rôle ne peut être que moyen, puisqu'elle n'a ni l'héritage impérial vivant du Royaume-Uni, ni le titre de champion mondial des exportations industrielles comme l'Allemagne, ni la volonté qu'a la France, parfois de manière maladroite, de jouer un rôle international. Néanmoins le bilan est ici positif. On oserait dire plus positif que celui de l'Italie.

De l'autre côté, dans le développement volontariste des politiques de création, de la recherche, de l'innovation et de l'enseignement supérieur le bilan de l'Espagne est négatif, comme il l'est dans tous les pays de l'Europe continentale, à l'exception de la Suisse qui n'appartient pas entièrement à l'organisation européenne. Le seul pays dont la contribution soit clairement plus importante est la Grande-Bretagne, en partie entraînée par la permanente association de ses meilleurs centres de recherche avec ceux des États-Unis, mais dont on doit d'abord reconnaître la volonté et la capacité de créer, à un niveau qu'on ne trouve pas chez ses voisins. Pas plus en France et en Allemagne dont le système universitaire est en crise grave que dans une Espagne plus jeune, moins puissante mais qui n'a pas encore pris complètement conscience de la nécessité de développer la recherche, la science et la technologie.

Cependant, une fois énoncées ces réserves et ces inquiétudes, reste, pour terminer, à nommer la meilleure chance de l'Espagne qui est sa capacité, son enthousiasme, sa réussite à se transformer elle-même non pas seulement comme un ensemble d'institutions mais comme milieu culturel et surtout comme espace de formation des vies individuelles. Il n'est pas certain que l'État espagnol parviendra à améliorer les chances des Espagnols mais au total et malgré des problèmes graves comme celui du pays Basque, on peut affirmer que ce sont les Espagnols qui ont aujourd'hui la capacité et la volonté de continuer à inventer une Espagne orientée, au-delà de l'élimination des monstres passés, vers un individualisme créateur qui gardera longtemps son dynamisme, tellement il lui a fallu se mobiliser pour libérer chaque individu de ce qui l'empêchait de vivre de manière privée. La grande tâche de privatisation de la vie espagnole a été accomplie largement, mais le pays a encore une grande capacité d'invention, de création et aussi de conscience positive de soi-même. Là est la ressource principale de l'Espagne, au milieu d'un univers européen à qui manque tellement la volonté de se définir comme un avenir plutôt que comme un présent, c'est-à-dire à un niveau dans l'ensemble satisfaisant de la consommation. Il est trop tard pour que les Espagnols construisent une grande société industrielle et un État national dynamique ; mais aujourd'hui et demain encore plus qu'hier c'est la volonté et le désir, l'expérience profondément vécue d'une création libre de soi et de son rapport aux autres qui fera longtemps encore de l'Espagne un des foyers les plus vivants de la modernisation culturelle et de l'invention d'un individualisme chargé de modèles nouveaux pour la vie collective comme pour la vie personnelle.

R É S U M É

La grande réussite de l'Espagne est de s'être libérée des contraintes qui pesaient sur la vie des Espagnols. Elle s'est « privatisée » avec tant de vigueur qu'elle est allée souvent plus loin que ses voisins. Bien qu'il ne soit pas arrivé au même niveau de création scientifique et technique et au même niveau de protection sociale que ses partenaires européens, ce pays a une telle confiance en lui-même et dans l'Europe qu'il est le plus capable de donner à cette dernière la vigueur politique qu'elle a perdue.

CHRONIQUES

PIERRE ASTIÉ,
DOMINIQUE BREILLAT
CÉLINE LAGEOT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} juillet – 30 septembre 2007)

159

AFRIQUE DU SUD

17 août 2007. **Ministre et apartheid.** Ministre de la Loi et de l'Ordre dans les dernières années du régime d'apartheid, Adrian Volk, 67 ans, est jugé à Pretoria avec quatre autres personnes pour avoir tenté en 1989 d'empoisonner le révérend Chikane, secrétaire général d'une organisation anti-apartheid. Adrian Volk avait déjà comparu devant la commission Vérité et Réconciliation, mais n'avait pas demandé l'amnistie pour ces faits. Cependant, en septembre 2006, il avait reconnu cette tentative d'assassinat et demandé pardon au révérend Chikane, aujourd'hui proche conseiller du président Mbeki.

C'est le premier procès contre des personnes qui n'avaient pas pu ou pas souhaité bénéficier d'une amnistie dans le cadre de la commission.

Il est condamné à dix ans de prison avec sursis dans le cadre d'un accord de « plaider coupable » avec l'État. Le

verdict est bien léger mais le révérend Chikane avait pardonné à celui qui avait voulu le tuer.

ALLEMAGNE

3 juillet 2007. **Afghanistan.** La Cour de Karlsruhe juge constitutionnelles les missions des avions de reconnaissance Tornado en Afghanistan sous commandement de l'OTAN. *Die Linke*, le nouveau parti de gauche, avait formé un recours, considérant que ces interventions dépassaient le cadre géographique de l'Alliance.

11 juillet 2007. **Filiation.** Le 13 février 2007, la Cour de Karlsruhe avait considéré comme illégale la pratique d'un test ADN clandestin d'un homme afin de déterminer sa paternité. Celui-ci avait cherché à faire annuler sa paternité, une expertise médicale constatant une infertilité à 90%. Le résultat du test avait montré qu'il n'était pas le père biolo-

* Université de Poitiers – UMR 6224 CECOJI.

gique de l'enfant mais il n'avait pu faire valoir ce test auprès des tribunaux. La Cour avait remarqué qu'un homme qui a des doutes n'a pas de moyens légaux pour agir et avait demandé au gouvernement de présenter une nouvelle législation avant le 1^{er} avril 2008. C'est chose faite puisque le conseil des ministres examine un projet de la ministre de la Justice interdisant les tests ADN clandestins, mais créant une procédure simplifiée pour que les pères puissent accéder légalement à ces tests. Actuellement, un homme qui a des doutes sur sa paternité doit obtenir l'autorisation de la mère de l'enfant. Si celle-ci refuse, le père peut engager une procédure d'annulation à condition de disposer d'éléments concrets. Pour contourner cette procédure les pères avaient recours à des tests clandestins.

Désormais un père pourra saisir un tribunal familial et obtenir une autorisation de recherche même si la mère s'y oppose, sauf si l'enfant se trouve dans une situation personnelle difficile. Si le projet est adopté, il pourrait entrer en vigueur avant le 31 mars 2008, date limite fixée par la Cour.

ARCTIQUE

2 août 2007. **Souveraineté.** Si le traité de Washington a trouvé en 1959 une solution sur l'Antarctique, la situation de l'Arctique est tout à fait différente. Elle fait l'objet de débats à la suite de la plongée de deux bathyscaphes russes descendus jusqu'à une profondeur de 4 302 mètres à la verticale du Pôle y plantant un petit drapeau russe. Le pôle Nord relève de la convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982. Pourtant Russie, États-Unis, Canada, Norvège et Danemark cherchent à inclure le Pôle dans leur zone

mais il leur faudrait prouver que les dorsales de l'Arctique sont dans leur plateau continental.

En 2002, la commission de l'ONU sur la délimitation du plateau continental avait rejeté les prétentions russes, faute de preuves scientifiques. L'enjeu réside dans les réserves supposées d'hydrocarbures.

Le 8 août, le Premier ministre canadien Stephen Harper affirme sa volonté de « protéger vigoureusement la souveraineté arctique » du Canada. Au cours d'un voyage de trois jours dans le Grand Nord, il annonce un futur port arctique en eaux profondes, la création d'un centre d'entraînement militaire et le doublement de la surface d'un parc naturel inscrit sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO.

Une expédition danoise est à l'œuvre pour cartographier les fonds marins au nord du Groenland.

BELGIQUE

Juillet 2007. **Gouvernement.** La formation d'un gouvernement en Belgique obéit à une procédure complexe à l'image de celle utilisée aux Pays-Bas. Immédiatement après les élections législatives du 10 juin, le roi a nommé Didier Reynders, ministre des Finances du gouvernement Verhofstadt, leader du Mouvement réformateur, chef des libéraux francophones vainqueurs des élections en Wallonie, en tant qu'« informateur ». Il remet ses conclusions le 4 juillet considérant que la constitution d'une coalition dépend d'un accord sur la question institutionnelle. Le 6 juillet, le roi nomme l'ancien Premier ministre chrétien-démocrate Jean-Luc Dehaene, qui a dirigé la Belgique du 7 mars 1992 au 12 juillet 1999, pour conduire une « mission de médiation et de négocia-

tion ». Les conclusions de l'informateur et du médiateur sont semblables. Le gouvernement doit être formé par les chrétiens-démocrates et les libéraux.

Le 15 juillet, le roi Albert II nomme Yves Leterme « formateur » du gouvernement, permettant aux chrétiens-démocrates de revenir au pouvoir après huit ans d'absence qui ont succédé à quarante ans de domination. Âgé de 47 ans, originaire d'Ypres (Ieper), de père wallon et de mère flamande, parfaitement bilingue, ministre-président de Flandre, il inquiète les Wallons. Ses premiers pas sont des faux pas, le Premier ministre ignorant l'hymne national de son pays – il entonne *La Marseillaise* au lieu de *La Brabançonne*... – et la signification de la fête nationale belge, le 21 juillet. Le programme d'Yves Leterme prévoit une réforme de l'État fédéral en faveur de la Flandre et la scission de la région électorale Bruxelles-Hal-Vilvorde.

Constatant, soixante-huit jours après les élections, que les positions des Flamands et des Francophones étaient inconciliables, le roi Albert II « suspend » le 17 août la formation du gouvernement confiée à Yves Leterme.

Les relations entre les quatre partis amenés à former la coalition sont difficiles; Parti libéral flamand (VLD), Mouvement réformateur (MR), chrétiens-démocrates flamands (CDV) et wallons (CDH) s'opposent sur l'avenir de la Belgique.

Le 19 août, le roi demande à Yves Leterme de nouer de « nouveaux contacts », mais le 23 août, Albert II met fin à la mission du leader chrétien-démocrate flamand qui n'a pas réussi à former une coalition de l'Orange bleue réunissant libéraux, chrétiens-démocrates flamands et wallons. La Belgique semble proche de la crise de régime.

Le 30 août, le président de la Chambre

des députés, Herman Van Rompuy, chrétien-démocrate flamand, est chargé d'assumer une mission « d'exploration ». Dénomination nouvelle: on connaissait les informateurs et les formateurs, il y a maintenant les explorateurs...

Le 10 septembre, l'extrême droite flamande du Vlaams Belang essaie de faire adopter le principe d'un référendum en Flandre par le Parlement régional flamand. Les partis démocrates s'y opposent.

Le 22 septembre, un millier de personnes défilent à Bruxelles pour marquer leur attachement à la Belgique. 400 personnalités dont de nombreux Flamands signent une pétition pour « sauver la solidarité » entre les Belges.

Le 29 septembre, le roi charge à nouveau Yves Leterme de former un gouvernement.

Le cap des cent jours a été franchi le 18 septembre. Certes, le record n'est pas encore atteint. Il faudrait atteindre cent quarante-huit jours, durée nécessaire en 1988 pour former le gouvernement Martens VIII.

La question du statut de Bruxelles en cas de partition de la Belgique suscite des débats. Le 19 septembre, Jean-Luc Dehaene, ancien Premier ministre, propose la création, avec Herman Van Rompuy, d'un « comité d'experts ».

BIRMANIE (MYANMAR)

18 juillet 2007. **Convention nationale.** Les militaires birmanais reprennent le processus pourtant critiqué de la « convention nationale » chargée de rédiger une nouvelle Constitution. Cet organe d'un millier de délégués, pour la plupart nommés par la junte, siège épisodiquement depuis 1993. La réunion se déroule à Nyaughnapin à une cinquantaine de kilomètres de Rangoon l'ancienne capitale, et non à Nayipidaw,

la nouvelle capitale située à quatre cents kilomètres de Rangoon.

Août-septembre 2007. **Opposition.** Des manifestations ont lieu à Rangoon pendant plusieurs jours à partir du 19 août afin de protester contre la vie chère. En effet, le 15 août le régime a augmenté brusquement le prix des carburants de 66% à 535%. Ces mouvements inquiètent la junte qui craint la résurgence d'événements comme ceux de 1988 qui avaient donné lieu à une sanglante répression. Une cinquantaine de militants démocrates sont arrêtés le 27 août à Bago.

162

Le 5 septembre, des moines bouddhistes se mêlent aux manifestations. Le lendemain sept cents bonzes retiennent en otages une vingtaine de militaires et d'officiels venus s'excuser des violences commises la veille. Des policiers sont désormais postés devant les monastères.

Le 18 septembre, les bonzes commencent à agir par des manifestations pacifiques, en refusant les offrandes des militaires. Le 22 septembre, pour la première fois depuis quatre ans, Aung San Suu Kyi peut sortir de son domicile pour saluer les bonzes qui défilent devant chez elle.

Le 24 septembre, ce sont plus de cent mille personnes qui défilent. Le lendemain, le pouvoir décrète le couvre-feu, prélude à une répression. Les forces de sécurité entrent en action. L'opposant Win Naing, 71 ans, ancien membre du cabinet du Premier ministre U Nu, adhérent de la Ligue pour la démocratie et la paix, puis indépendant lors de l'interdiction de ce parti, est arrêté. Le 26 septembre l'armée intervient, faisant au moins quatre morts. Le 27 septembre, on compte neuf morts et une centaine d'arrestations. Deux importants monastères sont pris d'assaut.

Le 29 septembre, l'émissaire de l'ONU Ibrahim Gambari arrive à Rangoon. Il rencontre Aung San Suu Kyi. Le 2 octobre, il rencontre le généralissime Than Shwe, chef de la junte.

BRÉSIL

24 et 27 août. **Corruption.** La Cour suprême lance des poursuites contre une quarantaine de personnes impliquées dans le scandale des pots-de-vin versés à des élus afin d'obtenir leur appui auprès du gouvernement. Parmi elles, trois anciens ministres dont José Dirceu, ancien bras droit et chef de la Maison civile (équivalent du Premier ministre) du président Lula da Silva, limogé en 2005. Parmi les accusés se trouvent aussi un ancien président de la Chambre des députés, l'ancien président du Parti des travailleurs, José Genoïno, l'ancien trésorier, Delubio Soares, et des parlementaires.

La Cour a agi en toute indépendance puisque six de ses onze membres ont été nommés par le président actuel. Mais le président n'est pas cité dans la plainte du procureur.

CANADA

Août 2007. **Langue française.** La bataille pour la défense de la langue française continue au Québec. Une décision du gouvernement impose désormais que les jeux vidéo soient traduits en français. Actuellement 36% des jeux les plus populaires sont disponibles en français contre 80% en France.

17 septembre 2007. **Vote des femmes musulmanes.** À l'occasion des élections fédérales partielles dans trois circonscriptions québécoises (Outremont, Saint-Hyacinthe-Bagot et Roberval-Lac-Saint-Jean), suite à une décision

d'Élections Canada, organisme indépendant relevant du Parlement, les femmes musulmanes voilées peuvent voter sans se découvrir. C'est la conséquence de la loi électorale de juin 2007 disposant que les électrices portant le *niqab* (seuls les yeux sont apparents) ou la *burqa* (corps complètement couvert) peuvent voter sans montrer leur visage à condition de prouver leur identité en prêtant serment – ce qui est très anglo-saxon – et en la faisant confirmer par un autre électeur, ou en présentant deux pièces d'identité dont une avec photo. On imagine assez vite les possibilités de fraudes. Cela relance le débat sur les « accommodements raisonnables » au Canada.

Par dérision, une trentaine de protestataires se sont présentés le visage voilé, masqué, cagoulé. Un électeur a été autorisé à voter avec une citrouille sur la tête. Les quatre partis veulent revoir les règles électorales fédérales. En outre, chaque province est libre de fixer ses règles pour les scrutins provinciaux. Ainsi au Québec les électeurs doivent s'identifier à visage découvert pour les élections provinciales – et non fédérales –, à la différence de l'Ontario. Vérité en deçà de la rivière des Outaouais, erreur au-delà...

24 septembre 2007. **Parti québécois.** Officiellement chef du Parti québécois depuis le 26 juin, Pauline Marois, 58 ans, conforte sa position en se faisant élire députée de Charlevoix. Elle a succédé à André Boisclair, 41 ans, qui a démissionné après le grave échec électoral du PQ le 26 mars 2007.

CHINE

6 et 10 juillet 2007. **Peine de mort pour corruption.** Ancien responsable de l'homologation des médicaments en

Chine de 2002 à 2006, Cao Wenzhuang, 45 ans, est condamné à la peine de mort assortie d'un sursis de deux ans pour corruption. Il est le troisième haut responsable de cette administration à être condamné pour corruption.

Zheng Xiaoyu, 62 ans, ancien directeur de l'Agence des médicaments et des produits alimentaires et qui avait rang de ministre, condamné à mort en mai pour « corruption et manquement à son devoir », est exécuté le 10 juillet. Il s'agit pour les autorités de réagir au déferlement d'affaires de faux médicaments et d'aliments empoisonnés qui ont causé la mort de plusieurs personnes. Certains aliments ont été exportés aux États-Unis.

Chen Liangyu, ancien numéro un du PC à Shanghai, accusé de corruption et limogé en septembre 2006, est exclu du Parlement chinois le 25 juillet. Il est soupçonné d'avoir détourné 3,2 milliards de yuans (300 millions d'euros) du fonds de pension de la ville pour les investir dans des projets immobiliers.

Les liens entre scandales sexuels et corruption sont aussi mis en évidence par le Parti qui a lancé une campagne contre les officiels « amoraux ». Ce qui a conduit à la chute du maire de Baoji (Shanxi) qui n'avait pas moins de onze maîtresses !

Août 2007. **Internet et dissidents.** L'ONG Dui Hua révèle que depuis 2002 Yahoo! a livré des informations aux autorités chinoises ayant permis de faire condamner plusieurs « cyberdissidents », dont Shi Tao, condamné en 2005 à dix ans de prison pour « divulgation de secrets d'État », et Wang Xiaoning, condamné à dix ans de prison pour « incitation à la subversion du pouvoir de l'État ». Les familles des deux dissidents ont porté plainte contre Yahoo! en mai 2007. La Chambre des

représentants décide l'ouverture d'une enquête.

Le 17 août, le tribunal de Zhejiang condamne à quatre ans de prison Chen Shuqing pour avoir publié des propos subversifs sur Internet. Il a été jugé coupable d'« incitation à la subversion ».

CONGO-BRAZZAVILLE

Juillet 2007. **Président.** Global Witness, ONG militant contre la corruption, publie sur son site Internet des documents bancaires retraçant les dépenses personnelles somptuaires de Christel Sassou-Nguesso, fils du président congolais, réglées grâce à un compte *off shore*.

En outre, le parquet de Paris mène une enquête préliminaire depuis le mois de juin sur le patrimoine immobilier de certains dirigeants africains dont le président Sassou-Nguesso.

ÉGYPTE

1^{er} septembre 2007. **Liberté religieuse.** Cheikh Ali Gomaa, grand mufti d'Égypte, plus haute autorité religieuse du pays, déclare dans une contribution au *Washington Post-Newsweek*, que les musulmans sont libres de changer de religion et qu'« aucun châtement n'est littéralement prévu », la décision ne regardant que Dieu et le croyant. Dans beaucoup de pays musulmans, l'apostasie est passible de la peine de mort.

Une décision du Haut Conseil administratif devant être rendue le 1^{er} septembre pourrait permettre à un chrétien converti à l'islam de redevenir chrétien sans être considéré comme apostat. La décision est ajournée au 17 novembre.

ESPAGNE

20 juillet 2007. **Monarchie.** L'hebdomadaire satirique *El Jueves* (le jeudi) est

saisi, suite à la publication d'un dessin représentant le prince Felipe « dans une position clairement dénigrante et objectivement infamante » et faisant allusion à la prime nataliste mise en place par le gouvernement. Le dessinateur et le scénariste sont poursuivis pour « injure » à un membre de la famille royale. Ils risquent deux ans de prison. Ces poursuites suscitent un débat sur le maintien de la monarchie.

Le juge de l'Audience nationale Fernando Grande-Marlaska exige que soient identifiés quatre cents partisans du mouvement Une Espagne républicaine qui, le 22 septembre, ont brûlé sur une place publique de Catalogne des photos du couple royal, par solidarité avec un jeune indépendantiste catalan ayant mis le feu à un poster des souverains, à Gérone, dix jours plus tôt, le jour de leur visite dans cette ville.

ÉTATS-UNIS

3 juillet 2007. **Irak.** Le procureur fédéral chargé des poursuites contre Steven Green, 22 ans, soldat américain accusé d'avoir violé et tué une adolescente irakienne après avoir assassiné sa famille en 2006, annonce qu'il requerra la peine de mort. C'est la première fois que la peine de mort est requise contre un soldat en Irak. Deux complices ont déjà été condamnés à la réclusion à perpétuité et le procès d'un autre soldat s'ouvre le 23 juillet. Le 4 août, l'armée annonce que Jesse Spielman, coauteur de ce crime, est condamné à cent dix ans de prison.

Le 18 juillet, le jury d'un tribunal militaire californien estime que le caporal Trent Thomas était coupable d'enlèvement et d'association de malfaiteurs dans l'assassinat de Hashem Ibrahim Awad le 26 avril 2006 à Hamdania. Le 2 août, le sergent Lawrence Hutchins est reconnu

coupable de meurtre sans préméditation dans cette affaire. Ce sont au total huit soldats qui sont déclarés coupables.

L'armée américaine annonce le 18 juillet que deux soldats américains ont été inculpés pour le « meurtre prémédité d'un ressortissant irakien » en juin 2006.

Le 20 août s'ouvre le procès du colonel Steven Jordan, 51 ans, seul officier américain poursuivi après le scandale des sévices à Abou Ghraïb. Il est accusé d'entrave à la justice, manquement au devoir et faux témoignage. Onze soldats ont déjà été condamnés, mais les officiers n'avaient eu que des sanctions administratives. Le 29 août la sanction n'est qu'une simple réprimande pour avoir désobéi à un ordre...

20 juillet 2007. **Lieux de détention secrets de la CIA.** Le président Bush prend un *executive order* autorisant la CIA à reprendre son programme d'interrogatoires dans des lieux de détention tenus secrets. Le président Bush réaffirme sa décision du 7 février 2002 dans laquelle il estime que les membres d'Al-Qaida et les talibans sont des « combattants illégaux » n'ayant pas droit à la protection des conventions de Genève.

Le texte dispose que la CIA doit respecter au moins l'article 3 des conventions de Genève interdisant les « traitements cruels, inhumains ou dégradants ». Mais la Maison-Blanche refuse de détailler la partie « classifiée » du décret qui énonce les moyens autorisés pour faire parler un détenu !

GRANDE-BRETAGNE

11 juillet 2007. **Premier ministre.** Gordon Brown, Premier ministre depuis le 27 juin, rompt avec cinquante années de pratique constitutionnelle en

annonçant lui-même les principaux projets qu'il prépare. Cette tâche appartient en principe à la reine lors du discours du trône. C'est une volonté du Premier ministre d'être plus respectueux du Parlement que son prédécesseur. Le style est en effet très nouveau, le Premier ministre redonnant plus d'importance à Westminster et au caractère collectif du cabinet, un style moins personnel et moins « présidentiel ».

1^{er} août 2007. **Irlande du Nord.** L'armée britannique met fin officiellement à trente-huit ans d'opérations de sécurité dans la province. C'était la plus longue mission de l'armée britannique. 763 soldats ont été tués au cours de cette période. Le maintien de l'ordre revient désormais à la police locale.

14 août 2007. **Écosse, référendum sur l'indépendance.** Le nouveau Premier ministre écossais, Alex Salmond, SNP, propose un référendum sur l'indépendance. Face à cette proposition, les partis d'opposition à l'Assemblée régionale (travailleurs, libéraux-démocrates, conservateurs) s'unissent, soutenus par les milieux d'affaires et les syndicats.

5 septembre 2007. **Bioéthique.** La *Human Fertilisation and Embryology Authority* (HFEA) qui correspond à l'Agence de biomédecine française annonce avoir autorisé, « en principe », les chercheurs à créer des embryons hybrides homme-animal afin de pouvoir disposer de cellules souches pour la recherche. L'objectif est de mettre au point des traitements pour des maladies neurodégénératives. L'archevêque de Westminster condamne cette décision.

9 septembre 2007. **ADN.** *Privacy international* classait au dernier rang en Europe

le Royaume-Uni en ce qui concerne la protection de la vie privée, l'Allemagne étant au premier rang. Le Royaume-Uni tient sans doute à conserver cette place peu honorable. Lord Justice Sedley, dans une interview à la BBC, propose de relever l'ADN de l'ensemble de la population ainsi que des visiteurs du pays, même pour vingt-quatre heures. La banque de données ADN britannique est actuellement la plus fournie du monde avec quatre millions de profils. Big Brother est déjà présent outre-Manche.

GRÈCE

16 septembre 2007. **Élections législatives.** Le Premier ministre Kostas Karamanlis provoque des élections législatives anticipées en raison de l'impopularité croissante du gouvernement

liée à de nombreux scandales et à la gestion des feux de forêts de l'été qui ont fait 64 morts. Les élections auraient dû avoir lieu en mars 2008.

Ce scrutin a été décidé le 17 août par le président Karolos Papoulias sur la demande du Premier ministre, afin de faire avancer les réformes économiques et constitutionnelles, fort d'un nouveau mandat.

Si la Chambre reste dominée par les deux grands partis, les petites formations accentuent leur représentation.

À l'issue du scrutin, le parti conservateur du Premier ministre, Nouvelle Démocratie (ND), arrive en tête avec 41,85% des voix devançant le Mouvement socialiste panhellénique (PASOK) qui obtient 38,11% des suffrages et le Parti communiste (KKE) d'Aleka Papariga qui recueille 8,2% des voix. Avec

Élections législatives en Grèce

Inscrits	9 921 893
Votants	7 356 294 (74,1%)
Nuls	196 029 (2,7%)
Suffrages exprimés	7 160 265

<i>Partis</i>	<i>Voix r.p.</i>	<i>%</i>	<i>Élus</i>
Nouvelle Démocratie (ND) (conservateur)	2 995 479	41,8 (-3,6)	152 (-13)
PASOK	2 727 853	38,1 (-2,5)	102 (-15)
Mouvement socialiste panhellénique			
KKE	583 815	8,2 (+2,3)	22 (+10)
Parti communiste de Grèce			
SYRIZA	361 211	5,9 (+1,7)	14 (+8)
Coalition radicale de gauche			
LAOS	271 764	3,8 (+1,6)	10 (+10)
Alarme populaire orthodoxe (nationaliste)			
Écologistes	75 529	1,0 (+1,0)	
Autres	144 614	2,1 (+0,5)	
Total des sièges			300

152 sièges (-13) sur 300, il remporte ainsi de nouveau la majorité absolue à la *Vouli* (Parlement) ; le PASOK en obtient 102 (-15) et le KKE 22 (+10).

La coalition radicale de gauche (SYRIZA) obtient 5,9% des voix et 14 sièges et le parti d'extrême droite, Alarme populaire orthodoxe (LAOS) de Giorgios Karadgaferis, qui fait son entrée au Parlement, 3,79% des suffrages et 10 sièges.

La participation a été de 74,1%.

La gestion catastrophique des incendies de l'été n'a pas empêché le Premier ministre de l'emporter. Si c'est une victoire étriquée pour la droite, c'est aussi une sévère défaite pour les socialistes.

Le mode de scrutin est la représentation proportionnelle atténuée par une attribution de 40 des 300 sièges au parti arrivé en tête.

18 septembre 2007. **Gouvernement.** Le Premier ministre Kostas Karamanlis est maintenu dans sa fonction. Il reconduit 9 ministres de son précédent gouvernement sur les 17 portefeuilles ministériels, dont la seule femme, Dora Bakoyannis, à la tête du ministère des Affaires étrangères. Malgré les graves incendies de l'été, il n'y a pas de ministère de l'Environnement dans le gouvernement.

Cependant, le gouvernement doit composer avec l'extrême droite du LAOS et il lui donne des gages, retirant par exemple un manuel scolaire qui rompait avec les clichés nationalistes.

INDE

19 juillet 2007. **Élection présidentielle.** Pour la première fois, l'Inde a élu une femme au poste de chef de l'État. Pratibha Devisingh Patil, 73 ans, avocate, membre de l'assemblée du Maharashtra et ministre de cet État, puis sénatrice à

partir de 1985 avant d'être élue députée, gouverneure du Rajasthan depuis 2004, personnage très controversé, membre de l'Alliance progressiste unie dominée par le Congrès, est élue présidente de la République par les parlements fédéral et d'États. Elle obtient 2 931 voix d'une valeur de 638 116 (65,8%) contre 1 449 voix d'une valeur de 331 306 (34,2%) à Bhairon Singh Shekhawat, vice-président sortant soutenu par l'Alliance démocratique (opposition), se présentant comme candidat indépendant. Elle est accusée d'avoir protégé son frère soupçonné de meurtre et son mari mêlé à un scandale autour d'un suicide.

Elle prend ses fonctions, qui sont essentiellement honorifiques, le 25 juillet.

24 septembre 2007. **Parti du Congrès.**

La dynastie Gandhi est toujours présente dans la politique indienne. Fils de Rajiv Gandhi et de Sonia Gandhi, petit-fils d'Indira Gandhi, arrière-petit-fils de Jawaharlal Nehru, Rahul Gandhi, 37 ans, devient secrétaire général du Parti du Congrès dont la présidence est assurée par sa propre mère. La désignation a surpris car on attendait plutôt sa sœur Priyanka.

IRAN

3 juillet 2007. **Femmes.** Delaram Ali est condamnée par un tribunal de Téhéran à dix coups de fouet et deux ans et dix mois de prison pour avoir participé à une manifestation pour l'égalité des sexes en juin 2006. La police avait brutalement dispersé la manifestation.

Juillet 2007. **Presse.** Principal quotidien «indépendant» iranien, *Shargh* (Orient), contraint de fermer en septembre 2006 pour une caricature jugée insultante du

président de la République, reparait depuis mai. Il est fermé à nouveau en août pour avoir publié l'interview d'une homosexuelle. Il avait été autorisé avec *Ham Mihan*, autre journal d'opposition fermé à nouveau le 3 juillet ainsi que l'agence de presse proche des réformateurs, *Ilna*. Le Conseil suprême de la sécurité nationale iranien a publié une circulaire de trois pages présentant les sujets à ne pas aborder.

168 16 juillet 2007. **Kurdes et peine de mort.** Deux journalistes kurdes iraniens, Abdolvahed Bohimar et Adnan Hassanpour sont condamnés à mort comme *mohareb* (ennemi de Dieu) sans que les charges concrètes soient précisées. Ils étaient collaborateurs de *Aso* (Horizons), interdit en août 2005. Le procès a eu lieu à huis clos et Adnan Hassanpour aurait été reconnu coupable d'« activités subversives contre la sécurité nationale » et « d'espionnage » notamment pour ses entretiens avec des médias étrangers comme *Voice of America*. Il y a 6 millions de Kurdes en Iran pour 71 millions d'habitants. Les affrontements entre l'armée et le Pejak, parti séparatiste kurde proche du PKK turc, sont nombreux.

JAPON

29 juillet 2007. **Élections sénatoriales.** Le Premier ministre Shinzo Abe, qui affrontait pour la première fois des élections, subit une cuisante défaite dix mois après son arrivée au pouvoir puisque le nombre de sénateurs du Parti libéral-démocrate (PLD) baisse de moitié et celui de son allié Komeito s'effondre. Ce très mauvais résultat, le plus mauvais jamais enregistré dans ce type d'élection, est dû à une série de scandales de corruption et surtout à l'effondrement de la gestion

du système de sécurité sociale. 50 millions de dossiers ont été « égarés ».

La Chambre des conseillers est renouvelée par moitié tous les trois ans.

Le PLD et son allié bouddhiste Nouveau Komeito obtiennent 46 sièges sur les 121 à pourvoir. Le PLD perd la majorité au Sénat. Avec ses alliés il ne possède plus que 103 sièges contre 132. Le Minshuto (Parti démocrate) passe de 81 à 109 sièges. C'est la première fois, à l'exception de onze mois en 1993, que le PLD ne contrôle plus une des deux chambres.

Symbole des négligences du ministère de la Santé, Ryuhei Kawada, 31 ans, séropositif depuis douze ans, est élu comme indépendant à Tokyo.

Dans le même temps, le grand vainqueur est Ichiro Ozawa, 65 ans, économiste transfuge du PLD et leader du Parti démocrate du Japon formé d'anciens socialistes et de dissidents du PLD.

Le Parti démocrate voit sa représentation augmenter significativement et devient le premier parti de la Chambre haute avec 109 sièges.

Sur les 121 sièges en lice pour le renouvellement de la moitié du Sénat, le PLD n'en obtient que 37 (-37) et le Komeito 9 (-3). le Parti démocrate en remporte 60.

Dominé désormais par l'opposition, le Sénat peut bloquer ou faire traîner l'adoption des lois. Depuis 1989, le PLD n'avait plus, à lui seul, la majorité mais il en conservait le contrôle avec les petits partis centristes. Cependant il dispose encore d'une forte majorité à la Chambre basse.

Le Premier ministre n'entend pas démissionner.

Suite à cette défaite, le Premier ministre limoge le ministre de l'Agriculture Norihiko Akagi impliqué dans des scandales d'abus de biens sociaux.

Élections sénatoriales au Japon

Votants 58,6%

<i>Partis</i>	<i>Voix r.p.</i>	<i>%</i>	<i>Élus 2007</i>	<i>Total</i>
Parti dém. du Japon	23 256 242	39,5 (+1,7)	60 (40+20)	109
Parti libéral-démocrate	16 544 696	28,1 (-1,9)	37 (23+14)	83
Nouveau Parti Komeito	7 765 324	13,2 (-2,2)	9 (2+7)	20
Parti communiste japonais	4 407 937	7,5 (-0,3)	3 (0+3)	7
Parti social-démocrate	2 637 716	4,5	2 (0+2)	5
Nouveau Parti populaire	1 269 220	2,2	2 (1+1)	4
Nouveau Parti nippon	1 770 697	3,0	1 (0+1)	1
Indépendants			7 (7+0)	13
Autres	1 264 847	2,1	0	0
Total			121	242

169

25 septembre 2007. **Premier ministre.** Afin de tenter de faire face à une situation politique devenue désastreuse, suite à la défaite aux élections sénatoriales, le Premier ministre Shinzo Abe remanie son gouvernement le 27 août, confiant notamment les Affaires étrangères à Nobutaka Machimura et la Défense à Masahiko Komura. Le plus jeune Premier ministre de l'après-guerre fait appel aux caciques de la politique nipponne.

La situation s'aggrave pourtant encore avec la démission de Takehiko Endo, 68 ans, ministre de l'Agriculture, mêlé à un scandale financier.

Le 10 septembre, le Premier ministre prononce son discours de politique générale devant la Diète, mais le 11 septembre, il annonce sa démission et quitte également la présidence du parti libéral-démocrate. Shinzo Abe ne sera resté qu'un an au pouvoir. Victime du stress, le Premier ministre est hospitalisé le lendemain.

Les noms de Taro Aso, numéro deux du PLD, ancien ministre des Affaires étrangères, Fukushima Nukaga, ministre

des Finances, Yasuao Fukuda, 71 ans, fils de l'ancien Premier ministre Takeo Fukuda, ancien secrétaire général et porte-parole du gouvernement, et de Sadakazu Tanigaki, ancien ministre des Finances, sont évoqués.

Finalement, c'est Yasuao Fukuda, réputé pour son habileté dans la négociation, que désigne le PLD avec 330 voix sur 527, éliminant Taro Aso qui semblait pourtant le favori mais qui n'a pas bénéficié du soutien des différentes factions du PLD.

Dans le nouveau gouvernement, la plupart des ministres restent. Cependant le ministre de la Défense, Masahiko Komura, devient ministre des Affaires étrangères et est remplacé par Shigeru Ishiba qui avait déjà exercé cette fonction. C'est le chef du clan le plus puissant, Nobutaka Machimura, qui devient secrétaire du gouvernement et porte-parole.

LETTONIE

7 juillet 2007. **Référendum sur les lois de sécurité.** À la suite d'un refus de la

présidente de la République de signer deux lois sur la sécurité un référendum a lieu.

Le chef de l'État a le droit de demander au Parlement (*Saeima*) de réexaminer une loi. Si la *Saeima* ne modifie pas la loi, le président doit soit la promulguer, soit la suspendre pendant deux mois. À la suite de ce délai, la loi doit soit être promulguée, soit soumise à référendum si 10% de l'électorat le demande.

Pour la présidente Viara Vika-Freiberga, les lois prévoyant l'accès des députés aux dossiers des affaires pénales, y compris ceux des services spéciaux, étaient inacceptables.

Si le quorum – au moins la moitié des suffrages exprimés aux dernières élections législatives, soit 453 730 voix – n'a pas été atteint, les résultats ont cependant montré une profonde désapprobation de ces lois

*Abrogation de la loi
Amendements à la loi sur la sécurité
nationale du 1^{er} mars 2007*

Votants	338 348	
Nuls	1 662 (0,49 %)	
Pour	326 479	96,49%
Contre	10 218	3,02%

*Abrogation de la loi
Amendements à la loi
sur les autorités de la sécurité d'État
du 1^{er} mars 2007*

Votants	338 342	
Nuls	1 694 (0,50 %)	
Pour	326 189	96,41%
Contre	10 459	3,09%

8 juillet 2007. **Président de la République.** Valdis Zatlers, 52 ans, chirurgien, présenté par la coalition de centre droit, élu le 31 mai 2007, prend ses fonctions de président de la République. Il succède à Viara Vika-Freiberga, 70 ans, très populaire, en fonction depuis le 8 juillet 1999. Le nouveau président avait touché des pots-de-vin lorsqu'il était médecin.

MAROC

7 septembre 2007. **Élections législatives.** 15,5 millions d'électeurs dont 48% de femmes sont inscrits. 325 sièges sont à pourvoir à la représentation proportionnelle, dont 295 dans 95 circonscriptions et 30 sur une liste nationale assurant une représentation des femmes.

33 formations politiques sont en compétition. Seuls l'Istiqlal et l'Union socialiste des forces populaires sont présents dans les 95 circonscriptions, le Parti de la justice et du développement l'étant dans 94.

C'est le Parti de la justice et du développement, islamiste conservateur, qui arrive en tête, tout en stagnant, avec 10,9% des suffrages et 46 sièges alors qu'il espérait doubler le nombre de ses parlementaires, mais contrairement à ce qu'on pensait c'est le Parti de l'Indépendance (Istiqlal), ancêtre des partis politiques marocains, nationaliste, membre de la coalition sortante, qui a le plus d'élus (52) avec 10,7% des suffrages. Le Rassemblement national des indépendants obtient 9,7% des voix et 39 élus, le Mouvement populaire, berbériste, remporte 41 sièges avec 9,3%, le Rassemblement national des indépendants, libéral, gagne 38 sièges, l'Union socialiste des forces populaires, parti dominant de la coalition sortante, avec 8,9% des voix obtient 38 élus et perd donc plus d'un quart de ses députés, l'Union constitutionnelle

avec 7,3% des voix occupe 27 sièges, et le Parti du progrès et du socialisme a 38 élus avec 5,4%.

Cette élection marque surtout la victoire de personnalités locales bien implantées. Mais elle se distingue également par un taux d'abstention record, la participation n'ayant été que de 37%, la plus faible de toute l'histoire marocaine.

Les observateurs ont considéré que les élections s'étaient déroulées dans « la transparence ».

Le 19 septembre, le Premier ministre Driss Jettou, 62 ans, technicien proche du Roi à la tête du gouvernement depuis le 2 octobre 2002, démissionne, et Abbas El Fassi, secrétaire général de l'Istiqlal, ancien ministre d'Hassan II et de Mohammed VI, lui succède. C'est une surprise car on attendait un Premier ministre plus jeune.

MEXIQUE

13 et 15 septembre 2007. **Loi électorale.** Afin de mettre fin à la débauche de publicité payante lors des campagnes électorales, le Sénat le 13 septembre et la Chambre des députés deux jours plus tard adoptent une loi limitant le recours aux moyens publicitaires en matière électorale. Ils mettent fin à un système copié sur celui des États-Unis qui permettait d'acheter un maximum de temps d'antenne et tolérait la propagande négative contre l'adversaire. Le système adopté se rapproche maintenant du système français. L'Institut fédéral électoral contrôlera les annonces et répartira les temps d'antenne équitablement entre les candidats sur les chaînes publiques ou privées.

La durée de la campagne présidentielle est réduite de 6 à 3 mois et celle des législatives de 6 mois à 45 jours.

Les grandes chaînes ont mené une campagne violente contre les parle-

mentaires car c'est pour elles un grand manque à gagner. Les seuls spots publicitaires avaient représenté 245 millions de dollars lors des dernières élections présidentielles.

NORVÈGE

Août 2007. **Liberté religieuse.** Le Conseil islamique de Norvège et l'Église luthérienne signent une déclaration commune affirmant que le droit de changer de religion est une liberté fondamentale. C'est une première dans les relations avec l'islam.

PAKISTAN

20 juillet 2007. **Cour suprême.** Revers pour le président Musharraf, Iftikhar Chaudhry, président de la Cour suprême, qui avait été suspendu de ses fonctions en mars sur son initiative pour abus de pouvoir et mauvaise conduite, est réinstallé dans ses fonctions. Il était devenu un symbole pour l'opposition.

Trois juges de la Cour suprême, dont le président réinstallé le 20 juillet, ordonnent la libération sous caution de Javed Hashmi, leader du parti de la Ligue musulmane, de l'ancien Premier ministre Nawaz Sharif.

Le 27 septembre, la Cour suprême ordonne la libération d'une centaine d'opposants arrêtés, selon la police, pour qu'ils ne troublent pas l'ordre public en manifestant contre la candidature du président Musharraf.

Cependant la Cour suprême sait se montrer objective en rejetant par 6 voix contre 3 le recours contre la candidature du général Musharraf à l'élection présidentielle. Les opposants faisaient valoir que, arrivé au pouvoir par un coup d'État en octobre 1999, il n'était pas éligible pour un second mandat, qu'il

ne pouvait se présenter aux élections avec son uniforme et que les assemblées parlementaires élisant le président devaient être renouvelées avant l'élection présidentielle. La Cour a rejeté ces trois arguments.

POLOGNE

30 août 2007. **Effondrement de la coalition gouvernementale et dissolution de la Chambre.** Le vice-Premier ministre et ministre de l'Agriculture, leader du parti populiste Samoobrona (Autodéfense), Andrzej Lepper, est limogé pour des motifs de corruption.

172

Mais la situation n'est pas idyllique non plus dans le camp présidentiel puisque Artur Pilka, 35 ans, vice-président du Comité olympique polonais, membre de l'Assemblée du Conseil de l'Europe et surtout conseiller du président Kaczynski, est interpellé pour trafic de stupéfiants le 8 juillet et limogé de son poste à la présidence.

Le Bureau central anticorruption est accusé d'être un outil politique.

Samoobrona hésite à quitter la coalition car il peut craindre les effets d'une dissolution. Il décide de rester le 10 juillet. Puis le 5 août il retire ses deux ministres du gouvernement.

Le 8 août, le Premier ministre limogé le ministre de l'Intérieur, Janusz Kaczmarek, impliqué dans une affaire de corruption. Wladyslaw Stasiak le remplace. Janusz Kaczmarek est interpellé par l'Agence de sécurité intérieure (ABW), ainsi que l'ancien chef de la police Konrad Kornatowski et le PDG de la compagnie d'assurances polonaise PZU, propriétaire de l'État, Jaromir Netzel, dans le cadre d'une opération du Bureau anticorruption au ministère de l'Agriculture.

La dissolution est inévitable et est décidée le 7 septembre par les membres

de la *Sejm* (Chambre des députés), les élections intervenant ainsi deux ans avant l'échéance prévue. À l'issue d'un long débat houleux il y a 377 voix en faveur de la dissolution contre 54 et 20 abstentions. En vertu de la Constitution, la majorité des 2/3 du nombre total des députés de la *Sejm* était requise, soit 307. Suite à cette autodissolution, de façon inattendue, le Premier ministre a révoqué 15 de ses 22 ministres pour contourner les motions de défiance déposées contre eux par les libéraux de la Plate-forme civique. Le Premier ministre a promis de redonner leurs portefeuilles à ces ministres.

Le président de la République, Lech Kaczynski, frère jumeau du Premier ministre Jaroslaw Kaczynski, a fixé la date des élections au 21 octobre.

7 juillet 2007. **Radio Marya.** La station intégriste Radio Marya, fondée en 1991, est encore au cœur des polémiques. Le 7 juillet le père Tadeusz Rydzyk, animateur et fondateur de la radio, accuse le président Kaczynski de « s'écraser devant le lobby juif » et son épouse, qui s'est opposée à une interdiction totale de l'avortement, d'être une « sorcière ». Est-ce une rupture avec le PiS, parti des frères Kaczynski que la radio avait fortement soutenu ?

Pourtant le père Rydzyk reste à la tête de la station, ses supérieurs le lavant de toute accusation d'antisémitisme. Le 5 août, il est reçu par le pape Benoît XVI. On s'interroge sur le sens de cette audience car en 2006 le Vatican avait mis en garde le père Rydzyk. Le 9 août, le Vatican publie un communiqué affirmant que l'audience du père Rydzyk « n'implique aucun changement de la position bien connue du Saint-Siège sur les rapports entre catholiques et juifs ».

La radio divise les évêques polonais. Dans une déclaration du 4 septembre, l'archevêque de Cracovie, ancien secrétaire particulier de Jean-Paul II, figure respectée de l'Église polonaise, Mgr Stanisław Dziwisz, demande la démission du père Rydzyk.

Très anti-européenne, la radio n'en demande pas moins à être financée par l'Union européenne, soutenue en cela par le ministère du Développement régional afin de faire financer son école de journalisme. Elle recevra 15,3 millions d'euros.

RUSSIE

5 et 26 juillet 2007. **Tchéchénie.** La Russie est condamnée par la CEDH pour sa responsabilité dans la « disparition forcée » de l'ancien président du Parlement indépendantiste tchéchène, Rouslan Alikhadjiev, indépendantiste modéré, enlevé en mai 2000 et qui serait mort le 31 août dans la prison de Lefortovo du FSB (ex-KGB). Sa mère reçoit 40 000 euros pour dommage moral et 4 636 euros pour frais et dépens.

Deux autres arrêts interviennent le 26 juillet condamnant la Russie dans la mort de onze civils tchéchènes tués par des soldats russes le 5 février 2002. La Cour considère que les procureurs russes ont implicitement reconnu ce massacre en ne se présentant pas au cours du procès des soldats incriminés. La Russie devra payer 143 000 euros d'indemnisation.

6 juillet 2007. « **Extrémisme** ». Les députés adoptent des dispositions durcissant les poursuites pour crimes et délits commis pour « extrémisme ». On pourrait se réjouir d'un tel texte mais la notion d'extrémisme est très floue. Elle vise notamment la « diffamation envers un représentant de l'État ». Ont été ajoutés les crimes et délits commis

« pour motifs de haine politique et idéologique ». Les forces de sécurité pourront écouter les conversations téléphoniques des personnes soupçonnées d'infractions. Les médias n'auront plus le droit de diffuser des informations sur les organisations reconnues comme « extrémistes ». L'opposition critique ce texte qui pourrait être utilisé contre elle.

12 septembre 2007. **Premier ministre.** Le Premier ministre Mikhaïl Fradkov, en poste depuis le 5 mars 2004, présente sa démission et celle de l'ensemble de son gouvernement. Le président Poutine choisit un inconnu, Viktor Zubkov, 65 ans, pour lui succéder. Homme de confiance de Vladimir Poutine, chef du service fédéral de surveillance financière au ministère des Finances chargé notamment de la lutte contre le blanchiment depuis 2001, il a longtemps été administrateur de sovkhoses avant de rejoindre Vladimir Poutine en 1990. Cette désignation s'inscrit dans la volonté du président Poutine de préparer l'élection présidentielle à laquelle il ne peut être candidat. Le nouveau Premier ministre n'exclut pas de briguer la magistrature suprême.

Deux femmes font leur entrée dans le gouvernement à l'occasion du remaniement qui intervient le 24 septembre : Tatiana Golikova, 43 ans, économiste, nommée ministre de la Santé et du Développement social, et Elvira Nabioullina, 43 ans, ancienne vice-ministre de l'Économie, nommée ministre du Développement économique et du Commerce. Alexei Koudrine, ministre des Finances, devient vice-Premier ministre.

SOUDAN

Juillet 2007. **Darfour.** Une force militaire européenne va être déployée à

partir d'octobre au Tchad et en Centrafrique pour sécuriser les camps des réfugiés venus du Darfour.

Le 31 juillet, le Conseil de sécurité autorise à l'unanimité le déploiement d'une force ONU-Union africaine de 19 355 soldats et 6 432 policiers.

Du 3 au 6 août, des commandants représentant huit mouvements rebelles et des émissaires de la communauté internationale se réunissent à Arusha en Tanzanie pour unifier les factions rebelles et tenter des pourparlers. La rébellion avait été lancée en 2003 par le Mouvement/Armée de libération du Soudan (SLA) et le Mouvement pour la justice et l'égalité mais ceux-ci ont connu de nombreuses scissions ou dissidences. Ils s'entendent sur une plateforme commune en vue d'une reprise des négociations portant sur « le partage des richesses, les arrangements sécuritaires, les problèmes liés à la terre et aux questions humanitaires ». Deux personnalités de la rébellion manquaient : Abdel Wahid Mohammed Nour, en exil en France et boycottant la réunion, et Suleiman Janous, retenu dans un hôpital au Soudan.

Le 23 août, le Soudan expulse le représentant de l'Union européenne et la chargée d'affaires canadienne parce qu'ils auraient eu des contacts avec l'opposition, avec des rebelles du Darfour et des ONG dissidentes. Le représentant de l'UE est invité à revenir au Soudan ayant reçu des « excuses ».

Le 29 août, en représailles, le Canada expulse un diplomate soudanais.

Le 27 août, le Conseil de sécurité a autorisé le déploiement de soldats européens au Tchad et en Centrafrique.

La désignation du général rwandais Karamuzi Karake comme numéro deux de la future force de paix au Darfour, alors qu'il est accusé d'avoir déjà couvert des

crimes commis par des troupes sous son commandement, suscite un malaise.

Du 4 au 6 septembre, le secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon se rend à Khartoum. Des négociations de paix auront lieu le 27 octobre en Libye, a-t-on annoncé.

Le 25 septembre, le président Sarkozy présente au Conseil de sécurité, que la France préside en septembre, un projet de résolution créant une force mixte ONU-Union européenne de 4 000 hommes dont 1 500 Français dans l'est du Tchad et le nord-est de la RCA. Elle est adoptée à l'unanimité pour garantir la sécurité dans les camps et assurer les arrières de la force mixte ONU-Union africaine.

SUISSE

1^{er} juillet 2007. **UDC et islam.** Premier parti suisse, l'Union démocratique du centre dirigée par le populiste Christoph Blocher, membre du Conseil fédéral depuis 2004, réunie en congrès, poursuit son offensive xénophobe. Ce parti adopte une proposition de loi à soumettre à votation et visant l'expulsion systématique de tout étranger qui commet un délit. Déjà au mois de mai, l'UDC avait lancé un projet de loi visant à votation afin d'inscrire dans la Constitution l'interdiction des minarets. Cela n'est pas sans rappeler l'accès d'antisémitisme qui avait conduit en 1893 à insérer par votation dans la Constitution de 1874 un article 25 *bis* disposant qu'« il est expressément interdit de saigner les animaux de boucherie sans les avoir étourdis préalablement ».

TURQUIE

22 juillet 2007. **Élections législatives.** Issu de la mouvance islamiste, le parti au

pouvoir, le Parti de la justice et du développement (AKP) du Premier ministre Recep Tayyip Erdogan remporte un triomphe aux élections législatives avec 46,6 % (+13) des suffrages. Jamais un parti n'a obtenu un tel succès depuis plus de vingt ans. L'AKP dispose de 341 sièges (-22) sur 550. Il devance largement le Parti républicain du peuple, kémaliste (CHP), toujours dirigé par Denyz Baikal, pour lequel, avec 20,8% et 112 élus (-66), il s'agit d'une lourde défaite, et les ultranationalistes anti-européens du Parti de l'action nationaliste (MHP) avec 14,5% et 70 sièges. Les indépendants kurdes du Parti pour une société démocratique (DTP) auront 24 sièges. C'est la première fois qu'il y a un groupe kurde.

Le Parlement est plus morcelé que le précédent.

Le mode de scrutin est la représentation proportionnelle selon la méthode d'Hondt avec des seuils. La formation politique doit être implantée dans au moins la moitié des provinces et un tiers des districts provinciaux, présenter deux candidats à chacun des sièges dans au moins la moitié des provinces, avoir recueilli au moins 10% du total national des suffrages, avoir obtenu dans la circonscription un nombre de suffrages valables au moins égal au quotient électoral simple applicable.

20 août 2007. **Élection présidentielle.** À la suite de l'invalidation par la Cour constitutionnelle du scrutin du 22 avril, en raison de l'absence de quorum (2/3 des députés), puis de l'échec du scrutin du 6 mai, il aura fallu trois autres scrutins pour que le Parlement élise Abdüllah

Gül, ministre des Affaires étrangères.

Pourtant, le Premier ministre Recep Tayyip Erdogan semblait réticent et souhaitait une candidature plus consensuelle.

La candidature a suscité en effet des polémiques en raison de la volonté de son épouse, Hayrünnisa Gül, 42 ans, de porter le « turban », nom donné au voile islamiste en Turquie. Empêchée de s'inscrire en lettres arabes à l'Université d'Ankara pour son refus de présenter une photo d'identité tête nue, elle avait porté son action devant la Cour européenne des droits de l'homme mais s'était désistée en 2004 lorsque son mari était devenu ministre des Affaires étrangères.

175

UKRAINE

30 septembre 2007. **Élections législatives.** À la suite de la dissolution du 2 avril 2007, les élections se tiennent enfin. Les députés sont élus à la représentation proportionnelle avec un seuil de 3%. La crise politique sera-t-elle enfin surmontée en Ukraine ? Rien n'est moins sûr.

Le camp orange arrive en tête, mais le Parti des régions du Premier ministre Viktor Yanoukovitch, 57 ans, en fonction depuis le 4 août 2006, est le premier en voix avec 34,9%, suite aux dissensions entre les « oranges ». Il se retrouve devant le bloc Timochenko de Ioulia Timochenko, 47 ans, Premier ministre du 24 janvier au 8 septembre 2005 (31,5%) et Notre Ukraine-Autodéfense populaire de Viatcheslav Kirilenko (13,4%). Il y aura également des députés communistes et centristes agrariens.

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} juillet – 30 septembre 2007)

177

REPÈRES

5 juillet. Dans le cadre de l'affaire Clearstream, une perquisition est opérée au domicile privé de M. de Villepin. Une seconde sera effectuée le lendemain au bureau qu'il occupait, en qualité de ministre des Affaires étrangères au Quai d'Orsay.

9 juillet. De manière inédite, le chef de l'État participe, à Bruxelles, à la réunion *Ecofin* des ministres des Finances de la zone euro.

« Les Français n'ont pas envie d'un roi fainéant », déclare le porte-parole du gouvernement, M. Wauquiez.

10 juillet. M. Sarkozy se rend, pour une première visite hors du continent européen, en Algérie et en Tunisie.

11 juillet. M. Lang quitte le bureau national du PS.

17 juillet. M. Sarkozy suit, à bord de la voiture du directeur du Tour de France, l'étape entre Val-d'Isère et Briançon, marquée par l'ascension du Galibier.

24 juillet. Dans les colonnes du *Monde*, M. Hollande critique « le coup d'éclat permanent » du chef de l'État. Le Premier président, Philippe Séguin, renonce à présider la commission sur la croissance.

26 juillet. M. Rocard révèle dans *Paris Match* qu'il a proposé à Mme Royal, à la veille du blocage des parrainages, de la remplacer.

27 juillet. Les juges Jean-Marie d'Huy et Henri Pons mettent en examen M. de Villepin dans l'affaire Clearstream, pour complicité de dénonciation calomnieuse, notamment. Soumis au surplus à un contrôle judiciaire strict, il ne peut plus rencontrer certaines personnes, dont M. Chirac.

25 août. Mme Royal fait sa rentrée : « Je suis une femme neuve... j'ai une grande soif que les socialistes se réconcilient », déclare-t-elle au *Monde*.

27 août. Invité sur TF1, M. de Villepin choisit ses juges, en déclinant la compétence de la Cour de justice de la République.

- 29 août. M. Rocard accepte de présider un comité relatif à la revalorisation du métier d'enseignant.
- 30 août. Pour la première fois, un chef de l'État se rend à l'université d'été du MEDEF à Jouy-en-Josas (Yvelines).
- 31 août. À l'université d'été de La Rochelle, Mme Royal souhaite refaire du PS « un lieu d'attraction ».
- 3 septembre. Sous l'égide du chef de l'État, la fusion entre GDF et Suez est annoncée.
- 11 septembre. M. Frêche est condamné par la cour d'appel de Montpellier pour des propos concernant la police et l'incendie de voitures. En revanche, il est relaxé deux jours plus tard par ladite cour pour ses propos relatifs aux harkis.
- 15 septembre. À la Fête de L'Humanité, la gauche se retrouve. Marie-George Buffet, François Hollande, Cécile Duflo et Olivier Besancenot annoncent la réunion d'un « comité de riposte » à la politique de la droite.
- 16 septembre. Pour la première fois, à l'occasion de la journée du Patrimoine, le bureau du chef de l'État est accessible aux visiteurs. De la même manière, des photos relatives à la vie de la présidence sont exposées sur les grilles du palais de l'Élysée.
- 21 septembre. La cour d'appel de Paris confirme la mise en examen de M. de Villepin. Celui-ci adresse une lettre au chef de l'État pour l'inciter « à éviter toute confusion entre ses prérogatives présidentielles et son statut de partie civile » dans cette affaire.
- 23 septembre. Sur RTL, M. Jospin dit avoir voulu dans *L'Impasse*, son livre à charge contre Mme Royal, « essayer de comprendre pourquoi la victoire promise à la fin 2006 s'était transformée en une défaite inéluctable ».

- Il dénonce, au reste, « l'aplatissement de la pyramide institutionnelle ».
- 26 septembre. MM. Hollande et Bayrou se rencontrent à propos de la réforme des institutions. M. Bockel annonce la création d'un parti politique, « La Gauche moderne », celui des « sarkozystes de gauche ».
- 27 septembre. M. Borloo se rend à la journée parlementaire des Verts à Nantes, en l'absence de Mme Duflo, la secrétaire nationale.
- 28 septembre. Aux journées parlementaires de l'UMP à Strasbourg, M. de Josselin, président du groupe sénatorial, conteste le projet de modernisation des institutions : « Le concours Lépine permanent ». À l'annonce de l'élection de M. Strauss-Kahn à la tête du FMI, M. Sarkozy s'exclame : « C'est ça l'ouverture ! » Le journal *Le Monde* révèle que M. Copé, député-maire, président du groupe UMP, ancien ministre du Budget, avocat, entre dans un cabinet d'affaires.
- 30 septembre. Sur RTL, M. Raffarin plaide pour une « pédagogie de l'ouverture », « une ouverture maîtrisée ».

AMENDEMENT

– *Bibliographie*. D. Chamussy, « Le Conseil constitutionnel, le droit d'amendement et la qualité de la loi », *RDP*, 2007, p. 1073.

V. *Irrecevabilité financière*.

ASSEMBLÉE NATIONALE

V. *Commissions. Contentieux électoral. Cour de justice de la République. Déclarations du gouvernement. Droit parlementaire. Irrecevabilité financière*.

Loi de finances. Parlement. Parlementaires en mission. Responsabilité gouvernementale. Session extraordinaire.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* D. G. Lavroff, « Les juges face au législateur en France », in *Montesquieu, la justice, la liberté*, actes de l'Académie nationale des sciences, belles-lettres et arts de Bordeaux, 2007, p. 103 ; J.-L. Nadal, « Quel rôle pour le ministère public ? », *D*, 2007, p. 1296 ; « Dysfonctionnement du service de la justice et responsabilité de l'État », *LPA*, 12-7.

V. Président de la République.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie.* K. Cornaille-Faberon, *Les Provinces, expressions administrative et politique de Nouvelle-Calédonie*, thèse, Montpellier I, 2006 ; H. Labayle (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, Bruylant, 2007 ; A. Gras, « L'accès au droit en Nouvelle-Calédonie », *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, n° 9, 2007, p. 2 ; M. Verpeaux, « Les collectivités territoriales et les emblèmes », *Mélanges Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007, p. 1083, et « Autonomie régionale et locale et constitutions », *AIJC*, t. XII, 2006-2007, p. 187.

– *Collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.* En application de la LO du 21 février 2007 (cette *Chronique*, n° 22, p. 216), les conseils territoriaux ont été mis en place le 16 juillet (*Le Figaro*, 17-7), à l'issue des élections organisées les 1^{er} et 8 juillet.

– *Coopération transfrontalière.* Le décret 2007-1149 du 30 juillet porte

publication de la convention entre les gouvernements français et comorien relative à la coopération entre La Réunion et les Comores dans le secteur du développement rural (*JO*, 1^{er}-8).

Le décret 2007-1183 porte publication du protocole n° 2 de la convention-cadre européenne relatif à la coopération interterritoriale, fait à Strasbourg en 1998 (*JO*, 7-8).

– *Gouvernement de Nouvelle-Calédonie.* La présidente, Mme Thémereau, a démissionné, le 23 juillet, entraînant la dissolution du gouvernement. Les onze membres de l'exécutif ont été élus le 21 août. M. Harold Martin est devenu président (*Le Figaro*, 24-7 et 23-8).

179

– *Libre administration.* Le Conseil constitutionnel (556 DC) a réfuté l'argument selon lequel l'intervention du représentant de l'État porterait atteinte audit principe, en cas d'absence de décision des autorités décentralisées, afin d'assurer le service minimum des transports terrestres (cette *Chronique*, n° 66, p. 183).

– *Péripéties polynésiennes.* M. Temaru (indépendantiste) a été réélu, le 13 septembre, à la tête du gouvernement, au lendemain du renversement de M. Tong Sang, le 31 août (*Le Monde*, 15-9). M. Temaru avait présidé la Polynésie de mai à octobre 2004 puis de mars 2005 à novembre 2006 (cette *Chronique*, n° 121, p. 144).

V. Libertés publiques. République.

COMMISSIONS

– *Commissions spéciales.* Le projet sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres

réguliers de voyageurs a été renvoyé à une commission spéciale au Sénat, le 4 juillet, ainsi qu'à l'Assemblée nationale où la commission spéciale s'est réunie le 26 juillet.

– *Mission d'évaluation et de contrôle*. La commission des finances de l'Assemblée nationale a mis en place le 25 juillet la nouvelle MEC. Composée de 16 membres, elle est coprésidée par MM. Georges Tron (UMP) et David Habib (s) (BQ, 26-7).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

180 – *Bibliographie*. R. Badinter, « Une exception française : les anciens présidents de la République au Conseil constitutionnel », *Mélanges Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 513 ; D. de Béchillon, « Plaidoyer pour l'attribution aux juges ordinaires du pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois et la transformation du Conseil constitutionnel en Cour suprême », *ibid.*, p. 109 ; P. Gaïa, « Le Conseil constitutionnel et l'Europe », *ibid.*, p. 1279 ; F. Mélin-Soucramanien, « Du déni de justice constitutionnelle en droit public français », *ibid.*, p. 277 ; L. Philip, « Dialogue sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *ibid.*, p. 361 ; J. Waline, « Existe-t-il un gouvernement du juge constitutionnel en France ? », *ibid.*, p. 487 ; M. Verpeaux, « Les avatars récents de l'indépendance des membres du Conseil constitutionnel », *ibid.*, p. 969 ; F. Blondeau, « Léo Hamon, premier annotateur de la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, n° 27, 2007, p. 481 ; J.-P. Duprat, « Répartition des compétences normatives et application de la loi », *AJJC*, t. XXII, 2007, p. 540 ; B. Mathieu, « Répartition des compétences normatives et qualités de la loi », *ibid.*, p. 573. D. Rousseau, « Juris-

prudence constitutionnelle 2006-2007 », *RDP*, 2007, p. 1137.

– *Chr. RFDC*, 2007, p. 557.

– *Notes*. M. Verpeaux, sous 2006-543 DC, *D*, 2007, p. 1760 ; F. Chaltiel, 2007-555 DC, *LPA*, 30-8.

– *Décisions*. V. *tableau* ci-après.

– *Appréciation*. La décision 555 DC du 16 août a soulevé d'office le grief visant l'article 5 de la loi en faveur de l'emploi, du travail et du pouvoir d'achat : l'avantage fiscal résultant du crédit d'impôt accordé aux emprunts contractés antérieurement à la loi déferée « fait supporter à l'État des charges manifestement hors de proportion avec l'effet incitatif attendu » et provoque donc « une rupture caractérisée de l'égalité des contribuables devant les charges publiques » (cons. 20).

– *Membres de droit*. M. Giscard d'Estaing a participé aux séances des 9 et 16 août. À l'opposé, M. Chirac, qui n'a pas encore siégé (cette *Chronique*, n° 123, p. 183), a été entendu par un juge d'instruction, le 19 juillet, dans le bureau mis à sa disposition par l'État, rue de Lille, Paris VII^e, en qualité de témoin assisté, en présence de son avocat, dans l'affaire des emplois fictifs du RPR. Dans une tribune publiée par *Le Monde*, le 20 juillet, il a expliqué sa ligne de conduite : « Financement politique : ce que je veux dire aux Français ». Cependant, M. Chirac n'a pas estimé devoir se mettre en congé du Conseil en vue de préserver l'intérêt de l'institution.

– *Procédure*. Le Conseil a statué *ultra petita* à propos des crédits d'impôts afférents aux prêts déjà contractés (2007-555 DC) (cette *Chronique*, n° 111, p. 199).

- 12-7 Nomination de deux rapporteurs adjoints (JO, 17-7).
AN. Bouches-du-Rhône à AN. Guyane, 2^e (JO, 19-7). V. *Contentieux électoral*.
- 26-7 AN. Seine-Saint-Denis, 10^e, à AN. Puy-de-Dôme, 6^e (JO, 1^{er}-8). V. *Contentieux électoral*.
- 9-8 2007-554 DC (JO, 11-8). Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, V. *Libertés publiques*.
- 16-8 2007-555 DC (JO, 22-8). Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. V. *Loi*.
- 2007-556 DC (JO, 22-8). Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres. V. *Collectivités territoriales. Libertés publiques*.

– *Propositions de réforme*. Auditionné par le comité Balladur de modernisation des institutions, le 19 septembre, le président Debré s'est prononcé pour une double réforme : « enrichir le contrôle *a priori* des lois pour s'assurer de leur conformité tant à la Constitution qu'aux traités relatifs aux droits et libertés fondamentaux... renouveler le contrôle *a posteriori* en créant, au profit des citoyens, une exception d'inconstitutionnalité et en rénovant l'exception d'inconventionnalité » (site web du Conseil constitutionnel).

V. *Contentieux électoral. Libertés publiques. Loi*.

CONSEIL DES MINISTRES

– *Compte rendu*. Depuis septembre, ce dernier est désormais retransmis sur LCI (*Le Figaro*, 24-8).

– *Délocalisation*. Le chef de l'État a réuni le conseil à Strasbourg, le 7 septembre (*Le Monde*, 9-9). Le dernier précédent remontait au 23 février 1981 lorsque le

président Giscard d'Estaing avait convié les ministres à Rambouillet (Yvelines) (cette *Chronique*, n° 18, p. 108).

– *Périodicité estivale*. Le conseil s'est tenu le 1^{er} août, puis le 24 suivant (cette *Chronique*, n° 120, p. 176).

– *Secret des délibérations ?* La communication présentée à Strasbourg par Mme Amara, relative au plan sur les banlieues (*Tolérance zéro contre la glandouille*) a été reproduite sur son blog (*Le Figaro*, 8/9-9). Lors de son entretien télévisé, le 20 septembre, le président Sarkozy a déclaré : « Je réfléchis... à une idée, d'ouvrir le conseil des ministres pour que les Français puissent voir comment ça se passe », tel naguère M. de Villepin (cette *Chronique*, n° 121, p. 160).

V. *Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République*.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

– *Bibliographie.* A. Chatriot, « Les apories de la représentation civile. Débats et expériences autour des compositions successives des assemblées consultatives en France au XIX^e siècle », *RFDC*, 2007, p. 535.

CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

182 – *Initiative.* De manière inédite, le CSM a demandé le 7 septembre à être reçu par la ministre de la Justice afin « d’obtenir des explications » sur la convocation à la chancellerie du vice-procureur de Nancy, Philippe Nativet, à la suite de propos tenus par celui-ci à l’audience. (*Le Monde*, 9/10-9). Trois représentants du CSM ont été reçus le 18 septembre par la ministre (*ibid.*, 20-9).

CONSTITUTION

– *Bibliographie.* G. Carcassonne, « Changer de régime sans changer de Constitution : l’initiative des acteurs », *Mélanges Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 543 ; M. Troper, « La Déclaration des droits et des devoirs de l’homme de la Constitution de l’an III », *ibid.*, p. 1731.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Action contentieuse.* Les héritiers d’un candidat non élu aux élections législatives ne peuvent, selon la jurisprudence du Conseil d’État (27 mars 1996, *Liger* ; 26 juin 1996, *Pinault*) introduire un recours, ni poursuivre la procédure en annulation devant le Conseil constitutionnel ; ladite action présentant un « caractère personnel », selon la ministre de l’Intérieur, par dérogation à l’article 724 du code civil (AN, Q, 25-9).

– *Élections législatives.* Au cours de ses séances des 12 et 26 juillet, le Conseil constitutionnel a rejeté sans information contradictoire, conformément à l’article 38, alinéa 2 de l’ordonnance du 7 novembre 1958, les requêtes irrecevables ou ne contenant que des griefs ne pouvant manifestement avoir d’influence sur les résultats du scrutin. Le 12 juillet, il a en particulier rejeté 122 requêtes fondées sur l’inconstitutionnalité du découpage électoral (cette *Chronique*, n° 123, p. 184) et 21 tardives, non dirigées contre les résultats d’une élection ou sans grief précis.

Au total, sur 592 requêtes déposées contre les résultats des élections des 10 et 17 juin 2007, 538 ont été jugées (358 le 28 juin, 152 le 12 juillet et 28 le 26 juillet), soit plus de 90 % en un mois.

Il reste donc 54 requêtes qui seront soumises à une instruction contradictoire, dans l’attente des décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) qui a été saisie de 41 requêtes (communiqués du Conseil).

COUR DE JUSTICE
DE LA RÉPUBLIQUE

– *Élection de juges parlementaires.* L’Assemblée nationale a procédé, le 24 juillet, à la désignation de ses juges et suppléants (JO 25-7).

V. Assemblée nationale.

COUR DES COMPTES

– *Bibliographie.* « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement, avant-propos de Philippe Séguin », *RFFP*, n° 99, 2007.

DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT

– *Innovation*. Le gouvernement a présenté, le 4 juillet, à l'Assemblée nationale puis au Sénat, les résultats du Conseil européen des 21 et 22 juin concernant la réforme des traités (cette *Chronique*, n° 123, p. 194 et 196).

V. Gouvernement. Parlement.

DROIT COMMUNAUTAIRE
ET EUROPÉEN

– *Bibliographie*. P. Avril, « Le traité instituant une Constitution pour l'Europe ou la cloche fêlée de Philadelphie », *Mélanges Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 1075 ; A. Levade, « La constitutionnalité des lois de transposition entre conformité et compatibilité. Esquisse d'un bilan de la jurisprudence "européenne" récente du Conseil constitutionnel », *ibid.*, p. 1291 ; B. Mathieu, « Le contrôle des lois de transposition des directives communautaires par le Conseil constitutionnel ou les difficultés du cartésianisme », *ibid.*, p. 1307 ; A. Levade, « Le Palais-Royal aux prises avec la constitutionnalité des actes de transposition des directives communautaires », *RFDA*, 2007, p. 564 ; X. Magnon, « La sanction de la primauté de la Constitution sur le droit communautaire par le Conseil d'État », *ibid.*, p. 578 ; J. Roux, « La transposition des directives communautaires à l'épreuve de la Constitution (à propos de l'arrêt d'Assemblée du 8 février 2007, *Sté Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*) », *RDP*, 2007, p. 1031 ; L. Burgorgue-Larsen, « Jurisprudence européenne comparée », *ibid.*, p. 1099 ; Ph. Chrestia, « Une nouvelle digue constitutionnelle a cédé : le Conseil d'État constitutionnalise le droit communautaire dérivé (CE, 8 février 2007) », *LPA*, 4-7.

– *Note*. M. Verpeaux, sous CE, 8 février 2007, *Arcelor, D*, 2007, p. 2272.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. Ph. Ardant (†), *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 19^e éd., mise à jour par P. Avril, LGDJ, 2007 ; Ph. Blachère, *Droit constitutionnel*, 2^e éd., Hachette, 2007 ; B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, 24^e éd., Dalloz, 2007 ; J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 21^e éd., Montchrestien, 2007 ; P. Pactet et F. Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, 26^e éd., Dalloz, 2007 ; H. Portelli, *Droit constitutionnel*, 7^e éd., Dalloz, 2007 ; A.-M. Le Pourhiet, *Droit constitutionnel*, Economica, 2007 ; M. de Villiers et A. Le Divellec, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 6^e éd., Sirey, 2007 ; D. Rousseau, « Le nouvel horizon du droit constitutionnel », *Mélanges Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 887 ; E. Cartier, « Les petites constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *RFDC*, 2007, p. 513.

183

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. P. Gélard et J.-C. Peyronnet, *L'Expérience des Parlements nationaux au sein de l'Union européenne (suite)*, Sénat, rapport n° 418, 2007.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Bibliographie*. H. Portelli, « L'élection présidentielle du 22 avril et 6 mai 2007 », *Regards sur l'actualité*, n° 332, juin, p. 63, La Documentation française, 2007 ; J.-É. Schoettl, « Élection présidentielle : le contrôle du décret portant convocation des électeurs (note sous CC, 19 avril 2007) », *RFDA*, 2007, p. 590.

– *Comptes de campagne.* Les documents remis par les candidats ont été publiés par le *JO* du 27 juillet, avant leur approbation par la Commission nationale des comptes de campagne (et, éventuellement, décision du Conseil constitutionnel) en vue du remboursement prévu par la loi. Le plafond est de 21 594 000 euros ; le compte de M. Sarkozy s'élève à 21 038 891 euros et celui de Mme Royal à 20 712 043 ; MM. Bayrou et Le Pen ont déclaré un montant analogue en dépit de la différence des résultats qu'ils ont respectivement obtenus (18,57 % et 10,44 %).

184

– *Listes électorales consulaires.* Un arrêté du 20 juillet porte diverses dispositions relatives aux listes électorales consulaires et aux opérations électorales à l'étranger (*JO*, 2-8). Un décret 2007-1229 du 20 août vise la tenue de ces listes électorales et l'organisation d'opérations de vote hors de France, en application de l'article 5 de la LO du 31 janvier 1976 (*JO*, 22-8).

ÉLECTIONS

– *Bibliographie.* L. Touvet et Y.-M. Doublet, *Droit des élections*, préface de J.-C. Colliard, Economica, 2007.

– *Élections locales.* L'UMP a remporté les élections à l'issue du premier tour à Saint-Barthélemy le 1^{er} juillet, et à Saint-Martin le 8, au scrutin de ballottage (*Le Figaro*, 2 et 9-7).

V. Collectivités territoriales.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Bibliographie.* P. Martin, « Législatives de 2007. Un nouveau "moment de rupture" ? », *Commentaire*, n° 119, 2007,

p. 1731 ; D. Caroli, « Éloge et limite de la cohérence électorale », *ibid.*, p. 743 ; A. Lancelot, « Rappel historique sur les élections législatives », *ibid.*, p. 753.

ÉLECTIONS SÉNATORIALES

– *Élections partielles.* Deux élections se sont déroulées le 26 août : M. Couderc (UMP) a remporté à la surprise générale le scrutin dans l'Hérault, en remplacement de M. Vézinhel (s) ; M. Laménie (UMP) a conservé le siège à son parti, à la suite de la démission de M. Blin (*JO*, 28-8).

V. Sénat.

GOUVERNEMENT

– *Composition.* Aux termes du décret du 7 juillet, M. Marleix, secrétaire d'État chargé des anciens combattants, a été nommé secrétaire d'État à la Défense, chargé des anciens combattants. Il participe au conseil des ministres pour les affaires relevant de ses attributions (*JO*, 8-7) (cette *Chronique*, n° 123, p. 191).

– *Séminaires.* Le Premier ministre a convié les membres du gouvernement, le 12 juillet, à débattre et à donner de la perspective à l'action gouvernementale en vue de garder « le rythme des réformes » (*Le Figaro*, 13-7). Préalablement, il avait reçu chacun d'entre eux à la manière des « audiences de prise de fonction » pratiquées jadis par le général de Gaulle (*ibid.*, 10-7). C'est par ailleurs, dans ce cadre inédit, que M. Fillon a réuni les ministres, le 31 juillet, afin de leur communiquer ses arbitrages budgétaires, en concertation avec M. Sarkozy, en rupture avec l'envoi traditionnel des lettres plafonds (*Le Figaro*, 1^{er}-8).

V. *Déclaration du gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président*

de la République. Responsabilité gouvernementale.

GROUPES

– *Dénomination.* Le groupe socialiste, radical et citoyen se dénomme désormais : « groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche » (*JO*, 12-7).

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographie.* J.-P. Duprat, « Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution et la législation secondaire en Grande-Bretagne », *Mélanges Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007, p. 467.

– *Ordonnances ultra-marines* (art. 74-1C). L'ordonnance 2007-1134 du 25 juillet porte extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de dispositions relatives au code local des communes et aux sociétés d'économie mixte (*JO*, 27-7) (cette *Chronique*, n° 119, p. 158).

V. Gouvernement. Loi

IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

– *Assemblée nationale.* M. Didier Migaud (s), président de la commission des finances, est intervenu le 11 juillet (p. 1724) pour préciser les critères qu'il avait retenus pour appliquer l'article 40C aux quelque 470 amendements déposés sur le projet en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dont 54 ont été déclarés irrecevables.

– *Sénat.* À la suite de la communication du président de la commission des finances, M. Jean Arthuis (cette *Chronique*, n° 123, p. 192) et pour tenir compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'article 40C (cette

Chronique, n° 121, p. 153), le président du Sénat a annoncé le 26 juin dans son allocution de clôture de la session la mise en œuvre, dès le 1^{er} juillet, d'un contrôle préalable par la commission des finances de la recevabilité financière des amendements, à l'instar de l'Assemblée nationale. Toutefois, cette modification de la pratique ne s'est pas accompagnée d'une révision du règlement du Sénat.

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie.* P.-H. Prélot, *Droit des libertés fondamentales*, Hachette, 2007; Th.S. Renoux (dir.), *Protection des libertés et des droits fondamentaux*, La Documentation française, 2007; « Associations et action publique », *Regards sur l'actualité*, n° 333, août-septembre, La Documentation française, 2007; D. Szymczak, *La CEDH et le Juge constitutionnel national*, Bruylant, 2007.

– *Commission consultative des droits de l'homme.* Un décret 2007-1137 du 26 juillet en détermine la composition et le fonctionnement (*JO*, 27-7) (cette *Chronique*, n° 122, p. 214).

– *Dignité de la personne humaine.* La loi 2007-1162 du 1^{er} août autorise la ratification de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (*JO*, 2-8).

– *Droit de grève et continuité du service public.* La loi 2007-1224 du 21 août sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs a été promulguée à l'issue de la déclaration de conformité par le Conseil constitutionnel (2007-556 DC) (*JO*, 22-8). Ce dernier s'est livré à l'exercice habituel de conciliation entre deux principes

de valeur constitutionnelle : le droit de grève (7^e alinéa du préambule de la Constitution de 1946) et la continuité du service public (25 juillet 1979, « Radio-Télévision ») (cette *Chronique*, n° 11, p. 238). Le service minimum se présente comme une modalité de réglementation du droit de grève.

– *Droits des enfants*. La loi 2007-1155 du 1^{er} août autorise l'approbation de la convention européenne sur l'exercice desdits droits, adoptée à Strasbourg le 21 juin 1996 (*JO*, 2-8). Une autre loi du même jour (2007-1161) autorise l'adhésion à la convention de La Haye de 1996, à propos de la responsabilité parentale et de la protection des enfants (*ibid.*).

– *Égalité devant les charges publiques*. V. *Loi*.

– *Haute Autorité de lutte contre les discriminations*. Le décret du 8 septembre nomme les membres du collège de ladite Haute Autorité (*JO*, 11-9).

– *Interdiction de la peine de mort*. Pour faire suite à la décision du Conseil constitutionnel (2005-524/525 DC du 13 octobre 2005) (cette *Chronique*, n° 117, p. 175) et à la LC 2007-239 du 23 février 2007 (cette *Chronique*, n° 122, p. 226), la loi 2007-1164 du 1^{er} août autorise l'adhésion au 2^e protocole du pacte international relatif aux droits civils et politiques abolissant la peine de mort adopté à New York en 1989 (*JO*, 2-8). Celle du même jour (2007-1165) autorise la ratification du protocole n° 13 à la CEDH, fait à Vilnius, en 2002 (*JO*, 2-8).

– *Liberté du mariage*. La loi 2007-1163 du 1^{er} août autorise l'adhésion de la France à la convention sur le consentement au mariage, l'âge minimal et l'en-

registrement du mariage, signée à New York en 1962 (*JO*, 2-8).

– *Libertés universitaires*. La loi 2007-1199 du 10 août relative aux libertés et responsabilités des universités a été promulguée (*JO*, 11-8), sans avoir été déférée au Conseil constitutionnel. Celle-ci en modifie, en particulier, la gouvernance (nouvel art. L. 721-2 du code de l'éducation).

– *Lutte contre le terrorisme*. La loi 2007-1160 du 1^{er} août autorise la ratification du traité entre la France et d'autres États de l'Union européenne, fait à Prüm, en 2005, relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale (*JO*, 2-8).

– « *PFRLR* » en matière de justice des mineurs. Dans le droit fil de sa décision « Loi d'orientation pour la justice » du 29 août 2002 (cette *Chronique*, n° 104, p. 179), le Conseil constitutionnel a réaffirmé, le 10 août (2007-554 DC), l'existence dudit principe en la matière, tout en marquant les limites, comme naguère (2 mars 2004, *Loi Perben II*) (cette *Chronique*, n° 110, p. 216). Autrement dit, le principe ne signifie pas que « les mesures contraignantes ou les sanctions devraient toujours être évitées au profit de mesures purement éducatives » (cons. 23).

– *Principes de nécessité et d'individualisation des peines* (art. 8 de la *Déclaration de 1789*). Dans le prolongement de la loi du 12 décembre 2005 (cette *Chronique*, n° 117, p. 180), celle du 10 août (2007-1198) renforce la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, à la suite de la décision de conformité du Conseil

constitutionnel (2007-554 DC). Après avoir rappelé qu'il « ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement », le Conseil a précisé, dans un considérant de principe, que « si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il [lui] incombe de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ». Sur ce fondement, le Conseil a validé les peines minimales en cas de récidive. De la même manière, il a affirmé que le principe d'individualisation « ne fait pas obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions ».

S'agissant de l'injonction de soins imposée aux personnes condamnées à un suivi socio-judiciaire (cette *Chronique*, n° 117, p. 180), le législateur a pris soin de préserver la liberté d'appréciation de la juridiction ou du juge d'application des peines.

– *Suivi socio-judiciaire de personnes dangereuses et liberté d'aller et venir*. Le décret 2007-1169 du 1^{er} août modifie le code de procédure pénale (art. R. 61-7 *sq.*) concernant le placement sous surveillance électronique mobile (cette *Chronique*, n° 117, p. 180).

V. Conseil constitutionnel.

LOI

– *Bibliographie*. J.-P. Duprat, « Répartition des compétences normatives et application de la loi », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, t. XXII, 2006, p. 526 ; G. Drago, « Le périmètre de la loi », *Mélanges Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 661 ; « Les lois techniques », *LPA*, 5-7.

– *Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat*. La décision 555 DC du 19 août a soulevé d'office la rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques résultant du crédit d'impôt accordé aux emprunts immobiliers contractés antérieurement à ladite loi : le Conseil juge « hors de proportion » les charges que cet avantage fait supporter à l'État avec l'effet incitatif attendu en faveur de la consommation et du pouvoir d'achat (cons. 20). En revanche, les griefs invoqués à l'encontre de trois articles ont été rejetés :

I. l'exonération des heures supplémentaires ne porte pas atteinte au droit à l'emploi puisque c'est le but allégué de la mesure, le Conseil se refusant à apprécier si cet objectif « pouvait être atteint par d'autres voies » (cons. 8), ni à l'égalité devant les charges publiques car elle répond à un motif d'intérêt général et se fonde sur des « critères objectifs et rationnels » (cons. 12 et 13), l'exonération de la CSG étant en outre de portée limitée (cons. 16) ;

II. le principe du plafonnement (« bouclier fiscal ») tend précisément à éviter une rupture de l'égalité, car l'article 13 de la DDH de 1789 ne serait pas respecté « si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives » (cons. 24) ; la fixation à 50 % de la part du revenu « n'est entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation » (cons. 26) ;

III. la réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune concernant certains investissements dans les PME répond à un objectif d'intérêt général (stimuler l'investissement productif) et l'avantage

en résultant n'est pas disproportionné par rapport à cet objectif (cons. 32);

IV. enfin, une loi de finances rectificative n'est pas nécessaire pour prendre en compte ces mesures, la règle d'affectation des surplus (10° de l'art. 34 de la LOLF) n'ayant « ni pour objet ni pour effet de modifier la capacité du législateur de décider, en cours d'exercice, de nouvelles mesures fiscales » (cons. 37).

LOI DE FINANCES

188 – *Bibliographie.* W. Gilles, *Les Transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier public contemporain*, préface de M. Bouvier, Dalloz, 2007; E. Oliva, « Normes de constitutionnalité ou normes constitutionnelles: l'ambiguïté des lois organiques financières », *Mélanges Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 1349; L. Philip et C. Viessant, *La LO de 2001 relative aux lois de finances*, Doc. d'études 5.01, La Documentation française, 2007; J.-R. Alventosa, P. Lefas et J. Goubault, « La première certification des comptes de l'État », *RFFP*, n°99, 2007, p. 41; J. Arthuis, « Mise en œuvre de la LOLF: un premier bilan de la discussion du projet de loi de règlement pour 2006 au Sénat » (lettre du 8 août).

– *Loi de règlement « rénovée ».* Au lendemain du rapport de certification des comptes (cette *Chronique*, n°123, p. 193), la loi 2007-1147 du 31 juillet de règlement du budget de l'année 2006 a été promulguée (*JO*, 1^{er}-8).

MAJORITÉ

– « *Surveillant général* ». Répondant aux critiques du président du groupe du Nouveau Centre, M. Sauvadet, qui avait estimé que la majorité « n'est pas

un pensionnat » et n'a « pas besoin d'un surveillant général » (après que le président du groupe UMP se fut opposé à un amendement excluant la CSG et la CRDS du bouclier fiscal), M. Copé s'est déclaré, le 27 juillet sur i-Télé, « un surveillant général ouvert », précisant : « Il y a une ligne jaune: c'est le programme présidentiel tel qu'on l'a présenté aux Français » (*Le Monde*, 29/30-7).

MINISTRES

– *Conception présidentielle.* Sur TF1 et France 2, le 20 septembre, M. Sarkozy a affirmé : « Je ne veux pas des clones, je veux des hommes et des femmes qui s'engagent, qui prennent leurs responsabilités à bras-le-corps, qui prennent des risques, qui apportent des solutions aux Français. » Conformément à la logique de la lettre de mission, l'obligation de moyen est synonyme de l'obligation de résultat et, plus encore, « de réussite » comme il l'avait rappelé, le 13 juillet, à Mme Rachida Dati (*Le Monde* 15/16-7).

Selon le porte-parole de l'Élysée, le chef de l'État « considère les municipales comme des élections locales ». En conséquence, la doctrine Sarkozy limite la portée de la doctrine Fillon. Les résultats des municipales de 2008 « n'auront pas de conséquences sur les membres du gouvernement qui seront candidats, quels que soient leurs résultats et qu'ils soient sortants ou non » (*Le Figaro*, 14-9).

– *Condition.* M. Hortefeux a décidé, le 24 juillet, de se porter partie civile dans le cadre de l'affaire Clearstream (*Le Figaro*, 25-7). La cour d'appel de Versailles a confirmé par un arrêt en date du 26 septembre, la mise en examen de M. Santini (*ibid.*, 27-9) (cette *Chronique*, n°123, p. 194).

– *Délocalisation*. De façon inédite, Mme Boutin a installé ses services à Lyon du 17 au 27 septembre (*Le Figaro*, 3-9) en vue de mobiliser l'ensemble des acteurs intéressés à l'occasion de la tenue d'un congrès de l'habitat social.

– *Solidarité*. L'annonce par Mme Lagarde, le 2 septembre sur Europe 1, d'un « plan de rigueur » dans la fonction publique, a été récusée sur-le-champ par M. Guéant, secrétaire général de l'Élysée, et le lendemain par le Premier ministre sur France Inter (*Le Figaro*, 3 et 4-9). Quant au déplacement de Mme Rama Yade, le 6 septembre sur un campement de squatteurs à Aubervilliers, après qu'une décision de justice eut décidé leur expulsion, il a valu à l'intéressée d'être convoquée à Matignon et tancée, trois jours plus tard, par le Premier ministre sur Canal + : « Un ministre de la République doit respecter les institutions de la République... Une gaffe liée à son inexpérience » (*Le Figaro*, 10-9). Mme Boutin avait émis une critique identique le 9 septembre (*ibid.*).

M. Wauquiez, qui s'était déclaré favorable à l'idée d'une sanction pécuniaire à l'encontre des parlementaires absents, le 30 juillet (*Le Figaro*, 31-7), a été désavoué par le Premier ministre le lendemain, lors de la réunion du groupe des députés UMP (*ibid.*, 1^{er}-8).

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

PARLEMENT

– *Bibliographie*. P. Bon, « Le contrôle des actes non législatifs du Parlement : toujours un déni de justice », *Mélanges Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 1065 ; J.-P. Duprat, « Le devenir des compétences européennes des Parlements nationaux après l'échec du réfé-

rendum », *Annuaire du droit européen*, 2004, vol. II, Bruylant, 2006, p. 198 ; « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement », *RFFP*, n° 99, 2007.

V. *Loi de finances.*

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. Les premières de la XIII^e législature (cette *Chronique*, n° 122, p. 220) ont concerné trois députés et un sénateur. Au premier cas, MM. Perben (Rhône, UMP) auprès du ministre de l'Écologie (décret du 18 juillet) (*JO*, 19-7) ; Anciaux (Saône-et-Loire, UMP), auprès de la ministre de l'Enseignement supérieur (décret du 31 juillet) (*JO*, 2-8) et Geoffroy (Seine-et-Marne, UMP) à l'Éducation nationale et à l'Enseignement supérieur (décret du 21 août) (*JO*, 22-8). Au second cas, M. Lambert (Orne, UMP) a été chargé, à son tour, d'une mission conjointe (ministres de l'Intérieur et du Budget) (décret du 3 septembre) (*JO*, 5-9).

PARTIS

– *À l'Élysée*. Les dirigeants des partis ont été reçus du 17 au 23 juillet par le président Sarkozy pour s'entretenir de la réforme des institutions et recueillir leurs observations : MM. Devedjian et Raffarin pour l'UMP, Morin et Sauvadet (Nouveau Centre), Hollande (PS), de Villiers (MPF), Bayrou (MoDem), Mme Buffet (PCF), MM. Baylet (PRG), Rossinot (Parti radical valoisien) et Le Pen (FN) (BQ, 18-7).

– *Rôle de l'UMP*. Aux journées parlementaires réunies à Strasbourg le 28 septembre, M. Devedjian a déclaré : « L'UMP n'a pas vocation à redevenir un parti de godillots, la brigade des applaudissements, la démocratie des autocars. »

Il a annoncé qu'un « tableau de bord de la réforme » serait mis en ligne, afin de fournir un suivi précis, ministère par ministère (*Le Figaro*, 1^{er}-10).

V. Président de la République.

POUVOIRS PUBLICS

– *Bibliographie*. Ph. Ségur (dir.), *La Protection des pouvoirs constitués*, Bruylant, 2007 ; Assemblée nationale-Sénat (services de la séance), *Les Pouvoirs publics. Textes essentiels*, 2007.

190 PREMIER MINISTRE

– *Annonces*. Outre la réforme des régimes spéciaux (v. *Président de la République*), le Premier ministre, en déplacement à Calvi (Haute-Corse), le 21 septembre, a fait cette constatation : « Je suis à la tête d'un État qui est en situation de faillite... Je dois ramener l'équilibre à la fin du quinquennat, sinon on ne bâtera plus rien » (*Le Figaro*, 22/23-9).

– *Chef de la majorité*. M. Fillon a convié à l'hôtel Matignon les parlementaires UMP et du Nouveau Centre, le 10 juillet : C'est une « législature exceptionnelle, un moment historique, ne boudez pas votre plaisir ! » leur a-t-il lancé (*Le Figaro*, 11-7) Une seconde rencontre a eu lieu le 19 septembre : « Je ne vous propose pas un chemin de roses. Je vous propose de la sueur et des séances de nuit », a-t-il annoncé au vu des réformes à venir (*ibid.*, 20-9). En bonne logique, il devait se rendre aux journées parlementaires, pour le Nouveau Centre à Paris le 27 septembre et à Strasbourg deux jours après, au titre de l'UMP : la majorité tient « le rôle de partenaire et non pas d'auxiliaire du gouvernement », a-t-il précisé (*ibid.*, 1^{er}-10).

– « *Collaborateur* » ou responsable politique ? À des journalistes de la presse quotidienne régionale, le chef de l'État a affirmé, sans ambages, le 21 août : « Le Premier ministre est un collaborateur, le patron, c'est moi. Je suis payé pour décider, je décide. Jamais je ne serai un président statique » (*Le Figaro*, 23-8). « C'est une expression que je ne reprendrai pas », a rétorqué M. Fillon, « agacé un peu » (entretien à *Paris Match*, 19-9), sur France Inter le 3 septembre. « Un collaborateur, c'est quelqu'un qui est appointé par son patron », relèvera-t-il, à la différence d'« un homme politique, quelqu'un qui a des convictions et une légitimité, le suffrage universel » (*ibid.*, 4-5) (cette *Chronique*, n° 123, p. 195). Le général de Gaulle, comme Georges Pompidou, prétendait que le Premier ministre était « le premier des ministres ».

Lors de son intervention télévisée sur TF1 et France 2, le 20 septembre, le chef de l'État tiendra des propos apaisants ; se félicitant de « la façon parfaitement remarquable » dont le Premier ministre accomplit sa mission. « On travaille main dans la main, nous sommes parfaitement interchangeables, c'est une équipe », devait-il conclure, en reprenant la même formule que M. Fillon (cette *Chronique*, n° 123, p. 195) (service de presse de l'Élysée).

– « *Interchangeables* » ? (*suite*). À Calvi (Haute-Corse), le 21 septembre, M. Fillon a commenté : « C'est vrai qu'on a une telle identité de vues sur les réformes et les projets qu'on est vraiment interchangeables sur le plan des idées. Pour le reste, il est président de la République et je suis Premier ministre. Et ça, ce n'est pas interchangeable » (*Le Figaro*, 22/23-9).

– *Place*. Le Premier ministre, selon M. Guaino, conseiller spécial de M. Sar-

kozy, « a une responsabilité. Il a un pouvoir de décision, les conseillers n'en ont aucun. Depuis que la V^e République existe, chaque Premier ministre doit construire sa place, inventer son style » (entretien au *Figaro*, 13-9).

– *Rôle spécifique : loyauté et responsabilité.* « Je suis totalement loyal à l'égard du président de la République », a affirmé M. Fillon (entretien à *Paris Match*, 19-9). « Cela fait trois ans que je me suis engagé à ses côtés... Maintenant je ne suis pas le collaborateur du président de la République mais son Premier ministre. Le Premier ministre a une fonction dans la Constitution de la V^e République : mettre en œuvre la politique que le président décide, oriente avec une majorité parlementaire dont il est le seul responsable. C'est ce qui fait la spécificité du Premier ministre : sa responsabilité devant le Parlement. » À la différence des collaborateurs du président « qui s'expriment en son nom, moi, je m'exprime au nom du gouvernement qui est responsable devant le Parlement. C'est une différence importante », ajoutera-t-il (*ibid.*) (cette *Chronique*, n° 123, p. 195).

« Le rôle qui est le mien... ce n'est pas de faire la course à la popularité, c'est de mettre en œuvre le projet de Nicolas Sarkozy, de faire en sorte que le contrat de confiance soit tenu », avait-il rappelé sur RTL le 26 juillet (*Le Figaro*, 27-7). Aux journées parlementaires de l'UMP réunies à Strasbourg, le 28 septembre, il s'exclamera : « Rien ni personne ne me détournera de ma fidélité et de mon amitié » pour le chef de l'État (*ibid.*, 1^{er}-10). Dès lors, « le Premier ministre ne peut entrer en conflit. Sinon il s'en va. Le désaccord est impossible, sauf en période de cohabitation » (entretien à *Paris Match*, 19-9).

– *Rupture constructive.* « Il faut réécrire le contrat politique, social et culturel de la France », a affirmé M. Fillon, à l'occasion de son discours de politique générale devant les députés, le 3 juillet. « Sous l'autorité du président de la République, je vous propose de poser les bases d'une démocratie mieux équilibrée et plus transparente », avant de conclure : « Il y a dans le pays, un souffle de confiance. Le président de la République en est l'initiateur. J'en suis devant vous le dépositaire » (AN, *Débats*).

– « *Tandem* ». Selon M. Fillon, à Strasbourg, le 28 septembre, le président et le Premier ministre forment « un tandem innovant et complice » (*Le Figaro*, 1^{er}-10).

– *Vers un vice-président ?* Tirant les conséquences de la fin de « la dyarchie au sommet de l'État » (cette *Chronique*, n° 123, p. 200), M. Fillon estime que « le Premier ministre fusible est en train de disparaître au profit d'un véritable vice-président » (*Le Monde*, 3-7).

V. *Gouvernement. Ministres. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* F. Pacoud, « Le statut du président de la République issu de la révision constitutionnelle du 23 février 2007 », *Regards sur l'actualité*, n° 333, août, p. 81, La Documentation française, 2007.

– *Amitié et exercice du pouvoir.* Un président, selon M. Sarkozy, « n'a pas d'amis. Il peut garder ses sentiments pour lui, mais il ne constitue pas un gouvernement sur le seul critère de l'amitié. Parce

que ça, c'est une secte, c'est un clan. Je ne veux pas d'État UMP. Je ne veux pas de nomination de complaisance. Je ne veux pas être prisonnier d'un clan... » (entretien à TF1 et France 2, 20 septembre ; service de presse de l'Élysée). Cependant, le président garde la haute main sur l'UMP dont il réunit les responsables le mercredi à 18 heures, dans le salon Murat, là où le conseil des ministres s'est réuni dans la matinée (*Le Point*, 6-9).

– *Ancien président*. M. Jacques Chirac a été entendu par un magistrat, le 19 juillet (*Le Monde*, 20-7) dans le cadre de l'affaire des emplois fictifs du RPR ; l'irresponsabilité (art. 67C) ne couvrant pas les actes antérieurs à son entrée en fonctions (cette *Chronique*, n° 122, p. 223). C'est la première fois qu'un ancien chef de l'État est poursuivi et interrogé par un juge.

– *Annonces*. Le chef de l'État a présenté, le 4 septembre, à Blois, son projet éducatif : la « refondation de notre éducation ». Il a adressé, tel jadis Jules Ferry, une « lettre aux éducateurs » (*Le Figaro*, 5-9). Il s'est rendu, le 18 septembre, au Sénat (salle Clemenceau) pour y exposer sa vision de la réforme des régimes spéciaux, en un mot, du modèle social français (*ibid.*, 19-9) ; puis, à Nantes, le lendemain, pour annoncer la réforme de la fonction publique (*ibid.*, 20-9). Entre-temps, il avait tenu des « réunions ministérielles » et annoncé une réforme de la politique agricole commune, le 11 septembre à Rennes (*Le Figaro*, 12-9). En dernier lieu, M. Sarkozy s'est prononcé pour une nouvelle « Renaissance française » à l'occasion de l'inauguration, le 17 septembre, de la Cité de l'architecture et du patrimoine à Paris (*ibid.*, 19-9). Il commentera ses réformes le 20 septembre sur TF1 et France 2.

– « *Chef d'équipe* ». « Les Français m'ont fait le plus beau cadeau qui soit : faire confiance, a estimé M. Sarkozy. Prendre des risques, si on ne veut pas prendre de risques, on n'est pas président de la République... On fait une équipe, on y va ensemble, et ma conception du chef d'équipe, c'est d'être devant, pas d'être derrière... Dans le système des valeurs démocratiques, c'est quand même celui qui est élu qui doit assumer ses responsabilités » (entretien précité à TF1 et France 2).

– *Chef de la diplomatie*. Suivant la tradition (cette *Chronique*, n° 120, p. 190), le chef de l'État a réuni les ambassadeurs, le 27 août (*Le Monde*, 29-8). Par ailleurs, il s'est adressé à l'Assemblée générale des Nations unies, le 25 septembre, puis a présidé une réunion du Conseil de sécurité consacrée à la crise du Darfour, le même jour (*ibid.*, 27-9).

– *Chef des armées*. Le décret 2007-1107 du 16 juillet est relatif à l'inspection des armements nucléaires, confiée à un officier général placé sous l'autorité directe du président de la République, président du Conseil de la défense (nouvelle rédaction de l'art. D 1411-14 du code de la défense). L'inspecteur est « chargé de vérifier la pertinence et l'application des mesures permettant d'assurer le contrôle gouvernemental et la dissuasion nucléaire » (art. D 1411-15).

Dans le même ordre d'idées, une commission auprès du président de la République a été créée par le décret 2007-1144 du 30 juillet, chargée de l'élaboration du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. M. Jean-Claude Maillet, conseiller d'État, la préside. Le secrétaire général de la défense nationale en assure le secrétariat (*JO*, 31-7).

– *Collaborateurs*. Outre deux arrêtés du 23 juillet et du 2 août concernant l'état-major particulier (JO, 24-7 et 5-8), ceux du 21 et du 31 août nomment conseillers techniques MM. Christophe Ingrand, Boris Ravignon et Rachid Kac (JO, 1^{er} et 4-8). À ce propos, la principale innovation les concernant est la multiplication des interventions publiques des collaborateurs de l'Élysée, tels les points de presse du porte-parole, David Martinon, les déclarations répétées de Claude Guéant, secrétaire général de la présidence, qui s'est notamment expliqué au *Figaro* et au journal de France 2 sur la libération des infirmières bulgares, puis est intervenu, de façon inédite, sur RTL le 2 septembre (« je commente l'action du chef de l'État ») en présence de nombreux membres du gouvernement (*Le Monde*, 4-9), ainsi que les déclarations de M. Guaino, conseiller spécial, en particulier au *Figaro* le 10 septembre (v. *Lettres de mission* ci-dessous).

– *Collaborateurs (suite)*. « J'ai toujours travaillé en équipe. J'ai une équipe de collaborateurs assez exceptionnelle. C'est moi qui les pousse à prendre la parole... non pas à la place des ministres, *a fortiori* du Premier ministre, mais pour expliquer pourquoi j'ai pris tel ou tel choix ou assuré telle ou telle décision. Moi, je ne veux pas de gens silencieux » (entretien précité du 20 septembre).

– *Condition*. « Le président de la République, il n'est pas au-dessus des lois, il n'est pas en dessous non plus », a rétorqué M. Sarkozy à une question relative à l'affaire Clearstream, lors de son entretien à TF1 et France 2, le 20 septembre.

– *Conjointe*. Mme Cécilia Sarkozy a rendu, le 4 juillet, la carte bancaire

dont elle disposait, après les révélations du *Canard enchaîné*, la semaine précédente (*Le Monde*, 6-7). En compagnie de M. Guéant, secrétaire général de l'Élysée, elle s'est rendue à deux reprises en Libye, les 12 et 22 juillet, en vue d'obtenir la libération d'infirmières bulgares et d'un médecin palestinien, emprisonnés depuis huit ans. Agissant de concert avec l'Union européenne, son déplacement a été couronné de succès, le lendemain (*ibid.*, 25-7). À la suite de l'annonce de la création d'une commission d'enquête, un communiqué de l'Élysée, daté du 23 août, a annoncé que Mme Sarkozy, à l'opposé de M. Guéant, refusait de témoigner au nom du principe sollicité de la séparation des pouvoirs (*Le Figaro*, 24-8). Dans un entretien accordé à *L'Est républicain* le 4 septembre, celle-ci a confirmé son refus. Elle a repoussé à cette occasion le rôle de « première dame... Je ne crois pas avoir un rôle particulier. Chacun a le devoir de s'engager quand il le juge nécessaire ».

– *Conseil de sécurité intérieure*. Par décret du président de la République, il est mis fin le 26 septembre (JO, 27-9) aux fonctions de M. Philippe Massoni, secrétaire général du Conseil de sécurité intérieure qui avait été nommé en mai 2002 (cette *Chronique*, n° 103, p. 193).

– *Engagements présidentiels*. Parmi les nombreuses interventions du président Sarkozy, plusieurs ont repris et développé les engagements de la campagne, en particulier le discours d'Épinal sur les institutions en prélude à l'installation de la commission Balladur, et celui sur les réformes économiques devant l'université d'été du MEDEF le 30 août, la Lettre aux éducateurs du 4 septembre, le discours sur les réformes sociales devant

les journalistes de l'information sociale au Sénat le 18 septembre et celui sur la « refondation de la fonction publique » à Nantes le 19 septembre, ce cycle étant clos par l'interview du 20 sur TF1 et France 2 (*Le Figaro*, 21-9).

194 – *Lettres de mission*. Après la lettre de mission au Premier ministre (cette *Chronique*, n° 123, p. 198), le président Sarkozy a adressé des missives analogues, mais cosignées par M. Fillon, aux ministres (site de l'Élysée, par exemple à Mme Alliot-Marie le 31 juillet) dans lesquelles les directives visant le département concerné sont suivies d'un paragraphe identique : « une révision générale des politiques publiques » sera conduite, sous l'autorité du chef de l'État, par le secrétaire général de la présidence et le directeur de cabinet du Premier ministre, le ministre du Budget et le secrétaire d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, ainsi que des personnalités qualifiées. « C'est dans le cadre de cette révision générale » et « avec la collaboration, naturellement, des ministres concernés », que seront mis en œuvre les engagements présidentiels. À noter que la lettre de mission à Mme Lagarde a été évoquée à l'Assemblée le 12 juillet par plusieurs députés qui ont demandé à la ministre de l'Économie si elle était contresignée conformément à l'article 19C... (p. 1821). D'autres lettres de mission ont chargé M. Lionel Stoléru d'étudier l'accès des PME aux marchés publics (27-8) et le maire de Nîmes, la prévention des inondations (12-9).

– *Méthode*. Le Premier ministre ayant annoncé, le 9 septembre, à Canal + que le projet de la réforme des régimes spéciaux était « prêt » (Matignon « travaille dans l'ombre »), et qu'il attendait « le

signal » du président pour agir, s'est attiré la réplique de celui-ci deux jours après : « Un peu de méthode ne nuit pas quand on cherche une solution à un problème » (*Le Monde*, 13-9) (cette *Chronique*, n° 123, p. 198). La concertation plutôt que la précipitation ?

– *Mission*. Avec conviction, le chef de l'État a réitéré, le 20 septembre sur TF1 et France 2, son ambition : « J'ai été élu par les Français pour trouver des solutions aux problèmes de la France. On ne m'a pas élu pour commenter les problèmes de la France. On m'a élu pour trouver des solutions à des problèmes qui sont pendants depuis des années... Je trouverai des solutions... J'ai été élu pour quoi ? Pour faire la sieste ? » ironisera-t-il.

– *Programme présidentiel*. Outre la commission chargée de l'élaboration du livre blanc sur la défense, placée sous son autorité en qualité de chef des armées (*supra*), le président Sarkozy a mis en place successivement, avec une date de remise de rapport, un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, présidé par M. Edouard Balladur (décret 2007-1108 du 18 juillet) (*JO*, 19-7) ; une commission pour la libération de la croissance française, dirigée par M. Jacques Attali (décret 2007-1272 du 27 août) (*JO*, 28-8) ; une commission nationale et de groupes de travail chargés de l'élaboration de propositions pour un plan national concernant la maladie d'Alzheimer (décret 2007-1313 du 6 septembre) (*JO*, 7-9). *Quid* des compétences des ministères intéressés ?

– *Remerciements*. Le président Sarkozy a félicité les cadres de l'UMP, réunis au

Carrousel du Louvre à Paris le 18 juillet, et justifié sa politique « d'ouverture » (*Le Figaro*, 19-7).

– *Rendre compte*. À propos du refus de Mme Sarkozy de témoigner devant une commission d'enquête parlementaire, le président a martelé, le 20 septembre sur TF1 et France 2 : « S'il y a un responsable, ce n'est pas l'émissaire, c'est celui qui envoie l'émissaire. Donc, c'est à moi d'en rendre compte, et c'est à moi de m'expliquer. »

– « *Réunions ministérielles* ». Le conseil des ministres du 14 août a été suivi, le 20, de trois d'entre elles successivement consacrées au pouvoir d'achat, à la croissance et à la situation économique et financière, puis à l'immigration et enfin aux mesures de sûreté contre les criminels dangereux, cette dernière faisant suite à un enlèvement d'enfant la semaine précédente (*BQ*, 20-8).

– *Rôle des ministres*. V. *Ministres*.

– *Ruptures*. Le chef de l'État a renoncé à prendre un décret de grâce collective à l'occasion de la fête nationale, afin de respecter le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire (*Le Journal du dimanche*, 8-7). Il s'est abstenu d'adresser un message aux assemblées lors de l'ouverture de la XIII^e législature; son discours à la majorité au palais de l'Élysée le 20 juin en ayant tenu lieu à bien des égards. De la même façon, il a abandonné l'entretien du 14 juillet traditionnel depuis 1981, tout en multipliant les déclarations aux télévisions (*Le Monde*, 16-7).

– *Temps de parole*. Jugeant que « l'expression des grands courants politiques dans les médias est gravement déséquilibrée

par les interventions répétées du président Sarkozy », deux députés socialistes, MM. F. Hollande et D. Mathus, ont saisi le président du CSA, M. Michel Boyon, le 24 septembre, en souhaitant que « le temps d'exposition médiatique du chef de l'État (et de ses collaborateurs) soit pris en compte au même titre que celui du gouvernement » (*Le Monde*, 28-9). M. Boyon a indiqué que le CSA était tenu par un arrêt du Conseil d'État de mai 2005, *Hoffer*, selon lequel le président de la République ne s'exprime pas au nom d'un parti et que c'est à bon droit que ses interventions étaient exclues du décompte des interventions dans la campagne du référendum (*BQ*, 28-9).

195

– *Vacances américaines*. De manière inédite, le chef de l'État et sa famille, accompagnés de Mme Rachida Dati, se sont rendus en août à Wolfeboro (New Hampshire), tandis que son Premier ministre préférerait l'Italie, et la Toscane en particulier (*Le Monde*, 4-8).

V. *Gouvernement*. *Ministres*. *Premier ministre*. *République*.

QUORUM

– *Vérification*. C'est le président du groupe UMP qui a demandé la première vérification du quorum qui a interrompu la première séance du 13 juillet (p. 1934), afin d'assurer selon lui le bon déroulement de la suite des débats.

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. F.-Ch. Bousquet, « La responsabilité de l'État du fait des dispositions constitutionnelles », *RDP*, 2007, p. 937; P. Mouzet, « Le rapport de constitutionnalité. Les enseignements de la V^e République », *ibid.*, p. 959; D. Maus,

« La V^e République, hier, aujourd'hui, demain », *Mélanges Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 821 ; D. Turpin, « Plaidoyer pour la Constitution de la V^e République », *Mélanges Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 937.

– *Fête nationale*. Des unités des 26 autres États membres de l'Union européenne ont défilé, aux côtés de l'armée française, sur les Champs-Élysées. (*Le Monde*, 16-7) (cette *Chronique*, n° 116, p. 212). Un concert s'est tenu sur le Champ-de-Mars à Paris. D'une solennité « ennuyeuse » (J. d'Ormesson) à une solennité joyeuse ?

196

– « *Réunion républicaine* ». Le chef de l'État s'est rendu à Strasbourg le 2 juillet, au lendemain de l'accord européen sur le traité simplifié. Il a estimé avoir réussi « la synthèse du oui et du non » (*Le Monde*, 4-7) (cette *Chronique*, n° 123, p. 196).

– *Tradition républicaine*. La ministre de l'Intérieur rappelle que « les pouvoirs publics, par respect des libertés locales, n'ont pas estimé devoir imposer un modèle spécifique de l'effigie de la République et notamment du buste de Marianne » (*AN*, Q, 25-9).

– *Unité du pouvoir d'État*. Aux journées parlementaires de l'UMP à Strasbourg, M. Fillon a réaffirmé sa conception (cette *Chronique*, n° 123, p. 200) : « Il y a au sommet de l'État une seule stratégie, une seule politique et une seule dynamique, celle du président de la République » (*Le Figaro*, 1^{er}-10).

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Article 49, alinéa 1^{er} C*. M. François Fillon a présenté une déclaration de

politique générale, le 3 juillet, à l'ouverture de la session extraordinaire ; elle a été approuvée par 321 voix contre 224. Ont voté pour : 300 UMP sur 320 (les députés nommés au gouvernement et M. Accoyer qui présidait), 20 Nouveau Centre sur 22, et Mme Besse (NI) ; ont voté contre : 200 PS sur 204, 23 GDR sur 24 (M. Maxime Gremetz non-votant) ; 5 des 7 NI (dont MM. Bayrou et Dupont-Aignan) s'abstenant.

– *Article 49, alinéa 4 C*. Le Premier ministre a demandé au Sénat, le 4 juillet, d'approuver une déclaration de politique générale qui a recueilli 195 voix contre 125.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. C. Bigaut, « Les révisions de la Constitution de 1958 », Documents d'études, *Droit constitutionnel*, n°1, 20, La Documentation française, 2007 ; M. de Cazals, « La V^e République face à l'institution d'une destitution inédite du président de la République », *RFDC*, 2007, p. 451 ; D. Chalus, « Quel intérêt à l'abolition constitutionnelle de la peine capitale en France ? », *ibid*, p. 471.

V. *Président de la République*

SÉNAT

– *Administration*. Le bureau a désigné M. Provansal, secrétaire général de la questure, le 10 juillet, en remplacement de Mme Hélène Ponceau appelée à faire valoir ses droits à la retraite ; le président et les questeurs ont désigné M. Berthet directeur général des services administratifs à la place de M. Provansal (*Info-Sénat*, 977, p. 26).

– *Composition*. M. Blin (Ardennes, UMP) a démissionné de son mandat le 4 juillet

(*JO*, 7-7), à l'égal de Mme Luc (Val-de-Marne) (c), le 18 septembre (*JO*, 19-9). Tandis que le siège de celle-ci revenait au suivant de liste, une élection partielle a été organisée pour celui-là : M. Marc Laménie (UMP) le remplace depuis le 26 août (*JO*, 28-8). M. Raymond Couderc (UMP) a été élu, à cette date, sénateur de l'Hérault, M. André Vézinhel (s) étant devenu député (cette *Chronique*, n° 123, p. 180). En revanche, le siège de Jacques Pelletier (Aisne, RDSE), décédé le 3 septembre, demeurera vacant jusqu'au prochain renouvellement partiel, en raison du décès de son suppléant (art. LO 322 du code électoral).

– *Patrimoine immobilier*. Lors de sa réunion du 10 juillet, le bureau a adopté un arrêté relatif à la liste des locaux affectés au Sénat, à la suite de la mise à disposition de l'établissement public de Versailles des locaux affectés aux assemblées (loi du 26 juillet 2005) (cette *Chronique*, n° 116, p. 195).

– *Tradition*. Le président Poncelet a

prononcé, le 31 juillet, l'allocation de fin de session extraordinaire.

V. *Élections sénatoriales. Irrecevabilité financière. Parlement. Parlementaires en mission*.

SESSION EXTRAORDINAIRE

– *Clôture*. Convoquée par le décret du 27 juin (cette *Chronique*, n° 123, p. 201), la première session extraordinaire de la législature a été close le 2 août (*JO*, 3-9).

– *Seconde session extraordinaire*. Le 197
décret du 7 septembre (*JO*, 8-9) a convoqué une nouvelle session extraordinaire qui a été close le 26 (*JO*, 27-9).

VOTE

– *Bibliographie*. J.-É. Gicquel, « Les machines à voter : chronique d'un débat heurté », *La Semaine juridique* (administrations et collectivités territoriales), 30 juillet, p. 16 ; *Le Vote électronique*, Sénat, n° LC 176, 2007.

SUMMARIES

PERE VILANOVA

Democratic Transition Revisited

After thirty years of parliamentary democracy in Spain, it is possible to try and draw a balance-sheet of this experience. On the one hand, Spain experienced one of the longest dictatorships in Western Europe since the Second World War. On the other hand, it produced a process of transition that is a subject of debate and reflection, and that extended its influence beyond its borders. Eventually, this thirty-year period allows us to draw a balance-sheet of the efficiency of the Spanish political system, and of its social dynamic through that of the institutions and actors involved.

199

PIERRE SUBRA DE BIEUSSES

A Hyper-Federalist Unitary State

While proclaiming both the unitary nature of the state and the right of the nationalities and regions to a greater autonomy, the 1978 Spanish constitution remains quite vague about the system of autonomy. It was gradually introduced thanks to the various statuses of autonomous communities and it looks now like a real federal system. This federalism could be challenged by nationalist reforms that would replace it with a confederal system rather than strengthen it.

JAUME MAGRE FERRAN

A Dual Party System? Multiple Formats and Territorial Heterogeneity

Through the last thirty years of democratic elections the different rules of party competition force us to use the expression “party system” in the plural: there is a plurality due to the chronological succession of

different formats and a de facto plurality of territorial heterogeneity. The eccentric models are more the result of the national/regional dichotomy than of institutional variables.

JORDI CAPO GIOL

Elections in Spain : Continuities and Change

200 This paper analyses the evolution of Spanish elections by defining different periods according to changes of parliamentary majority and government. It also illustrates major continuities: a moderate attitude, the competition for the political centre and the gradual reinforcement of bipartisanship. It also illustrates the incomplete nature of this bipartisan system given the absence of an absolute majority and the strength of the nationalist or regionalist parties which produce tensions specific to the Spanish system.

XAVIER VIDAL-FOLCH

Pressure Groups in Contemporary Spain

During the transition and the three decades of democracy, Spanish bankers have influenced legislation, held the reins of the main corporations, financed political parties, controlled employers' organizations and tried to dodge the costs of economic change. A very severe reconversion has stabilized the financial sector and has led to a major concentration of power within it. Today, it is one of the main lobbies in a country where the dominant model of a mixed banking sector – similar to the German and Japanese models – has gradually moved toward a purely commercial banking sector. At the same time, the Catholic Church continues to exercise a considerable influence, not so much on an increasingly secularized society as on the law and the school system. At the beginning of the transition the Church hierarchy had bet on a process of national reconciliation, but it has now clearly sided with the extreme-right. The employers' organizations, the unions, the media, the judges and the military all belong, at different degrees, to the panorama of pressure groups in Spain.

JOAN VINTRÓ

The Protection of Civil Liberties

The article mainly focuses on the constitutional and legal regulation and guarantee of fundamental rights and also looks at other constitutional rights and at the principles which guide social and economic policy. It highlights the fact that this is a domain in which the jurisprudence of the Constitutional Court has played a major role through the resolution of the *recurso de amparo*. However, the *amparo* has all but blocked the operations of the Constitutional Court and that is why reforms were approved in 2007 in order to limit its use.

ROGELIO ALONSO AND FERNANDO REINARES

Spain and Terrorisms

201

Among Western democracies, Spain has been the most affected by terrorism and has acquired the most extended experience in fighting the phenomenon. On the one hand, confronting the terrorism of ETA, it has developed a major expertise in anti-terrorism and has been able to greatly weaken this organization and practically to defeat it. On the other hand, the March 11, 2004 attacks in Madrid highlighted the challenge represented by jihadist terrorism. In order to respond to this international threat, the means and structures of domestic security have had to be adapted. Yet, in recent years, Spanish politics has been characterised both by a confrontation between the two main parties and by a major social division regarding terrorism. This represents a major contrast with the previous government.

PIERRE BON

Integration in the International System

Following the relative isolation of Spain under Franco, the country has witnessed a major development of its diplomacy, so much so that Spain has become an important actor in international relations. It has reinforced its link with Europe, has joined the Atlantic Alliance, has adopted a more balanced approach of the Israeli-Arab conflict and has managed so far to maintain its historical special relationship with the Spanish-American world. However, its relationships with Morocco remain strained and those with the United States depend on the major-

rity in power in Madrid, the Partido popular being more pro-American and, to a certain extent less pro-European than the Partido socialista obrero español.

OLIVIER SCHRAMECK

Open and Dynamic Elites

202 The dynamism of the elites explains to a large extent the extremely lively democratic life and the remarkable economic and cultural expansion of the country. Democracy is experienced as a shared conquest, guaranteed by the King and the Constitution. Regardless of the diversity of the Spanish elites – from the traditional aristocracy to the new business leaders who multiply their contacts and exchanges regardless of party affiliation – an original synthesis motivated by a feeling of mutual trust is in the making. It associates a social liberalism with materialistic traits and a progressivism inspired by solidarity and libertarianism.

ALAIN TOURAINE

Is There a Spanish Model ?

The great success of Spain is to be found in its ability to get rid of the many constraints that burdened the lives of the Spanish people. It has followed a process of “privatization” much more radical than its neighbours. Although it has not reached the level of scientific and technical creation of its European partners, Spain is so self-confident and believes so much in Europe that it could give it the political value and efficiency it seems to have lost.

CHRONICLES

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT
AND CÉLINE LAGEOT

Foreign Chronicles

(July 1st – September 30th, 2007)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

French Constitutional Chronicle

(July 1st – September 30th, 2007)

POUVOIRS

BULLETIN D'ABONNEMENT

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

CBA
Éditions du Seuil
BP 90006
59718 Lille Cedex

Téléphone : 03 20 12 11 32

Télécopie : 03 20 12 11 12

Veillez m'inscrire pour :

un abonnement de 1 an (4 numéros)

un réabonnement à partir du numéro :

Tarif France : 65 € Tarif étudiants : 49 €

Tarif étranger : 75 €

M. M^{me} M^{lle}

Nom

Prénom

Adresse

Code postal Ville.....

Pays

Téléphone E-mail

PAIEMENT PAR CHÈQUE À L'ORDRE DES ÉDITIONS DU SEUIL.

© « POUVOIRS », JANVIER 2008

ISSN 0152-0768

ISBN 978-2-02-094866-1

CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL

IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI

DÉPÔT LÉGAL : JANVIER 2008. N° 94866 (08-0000).

IMPRIMÉ EN FRANCE

