



**HAL**  
open science

# Les Étarras sortent de prison "par erreur" ou la cacophonie du processus législatif de la loi organique 4/2024 du 18 octobre 2024

Pierre Cambot

## ► To cite this version:

Pierre Cambot. Les Étarras sortent de prison "par erreur" ou la cacophonie du processus législatif de la loi organique 4/2024 du 18 octobre 2024. 2024, pp.6-10. hal-04874468

**HAL Id: hal-04874468**

**<https://univ-pau.hal.science/hal-04874468v1>**

Submitted on 8 Jan 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Les Étarra sortent de prison « par erreur » ou la cacophonie du processus législatif de la loi organique 4/2024 du 18 octobre 2024

C'est dans la confusion que les Cortes espagnoles ont adopté la loi organique 4/2024 du 18 octobre 2024 portant modification de la loi organique 7/2014 sur l'échange d'informations sur les antécédents pénaux et la prise en considération des condamnations pénales au sein de l'Union européenne.

En exécution de la décision-cadre 2008/675/JAI du Conseil des ministres de l'Union européenne du 24 juillet 2008, la loi organique 7/2014 avait permis la prise en compte d'une condamnation pénale dans un Etat membre de l'Union européenne pour calculer la peine encourue en Espagne pour le même délit.

L'organisation de cette confusion des peines heurtait, toutefois, les positions très fermes du Gouvernement alors en fonction présidé par Mariano Rajoy à l'égard de l'ETA dont les membres incarcérés apparaissaient comme les premiers bénéficiaires de cette réforme législative. Nombre d'entre eux, en effet, avaient déjà été condamnés par des tribunaux français et emprisonnés en conséquence.

Cette aubaine n'était pas acceptable pour le gouvernement conservateur déjà ébranlé par l'abandon de la Doctrine Parot – du nom d'une décision du Tribunal suprême 197/2006 du 28 février 2006 rendue à propos d'un *Étarra* condamné à plus de 4 500 ans de prison – selon laquelle le régime de réduction des peines organisé par le code pénal devait s'appliquer pour chacune des peines encourues et non sur la durée maximale légale d'emprisonnement alors fixée à 30 ans<sup>1</sup>.

En substance et par cette jurisprudence, les terroristes de l'ETA – comme d'autres délinquants multirécidivistes - se voyaient retarder toute réduction significative de peine puisqu'ils cumulaient plusieurs lourdes condamnations.

La Cour européenne des Droits de l'homme mit un terme par deux décisions à cette interprétation de la loi pénale à propos d'une terroriste de l'ETA condamnée à plus de 3.000 ans d'emprisonnement à qui la doctrine Parot avait été opposée alors qu'elle était sur le point d'être libérée pour avoir atteint la durée maximale légale (CEDH, 10 juillet 2012, *Del Rio Prada*, req. n° 42750/09 confirmé en grande chambre CEDH, 21 octobre 2013, *Del Rio Prada c. Espagne*, n°42750/09). Pour la Cour européenne, cette ligne jurisprudentielle du Tribunal national était imprévisible et méconnaissait, par voie de conséquence, le principe de non-rétroactivité des peines consacré à l'article 7 de la convention.

C'est dans ce contexte ayant amené les institutions judiciaires espagnoles à relâcher de nombreux terroristes de l'ETA lourdement condamnés que le gouvernement RAJOY devait en 2014 tirer les conséquences de la décision-cadre 2008/675/JAI du Conseil des ministres de l'Union européenne du 24 juillet 2008.

Pour prévenir une application trop favorable aux terroristes, le gouvernement introduisit une disposition additionnelle unique selon laquelle « *en aucun cas, ne seront tenues en compte pour l'application de la présente loi les condamnations prononcées par un Tribunal d'un Etat membre de l'Union européenne avant le 15 août 2010* ».

Cette date n'était pas fortuite. Elle renvoyait, en effet, à l'article 5 de la décision-cadre du 24 juillet 2008 qui fixait à cette même date du 15 août 2010 la date maximale à laquelle les Etats membres

---

<sup>1</sup> La peine maximale visée à l'article 76 du code pénal a été portée à 40 ans par la loi organique 7/2003, de 30 juin 2003 portant réforme pour l'accomplissement intégral et effectif des peines.

étaient tenus de prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de cette décision du conseil de l'Union européenne.

Cet effet différé eut pour conséquence recherchée de refuser le bénéfice de ce nouveau dispositif à 69 détenus de l'ETA qui purgeaient leur peine en Espagne après avoir passé du temps dans les prisons françaises.

Une nouvelle réforme législative fut entreprise près de 10 ans plus tard pour parfaire la mise en œuvre de la décision-cadre en cause et c'est à l'unanimité – incluant donc les députés du parti populaire et de Vox - que le Congrès des députés adopta le 18 septembre 2024 une nouvelle mouture législative.

Quelle ne fut pas la stupéfaction des députés conservateurs lorsqu'ils constatèrent *a posteriori* que, en cours de procédure législative, *Sumar* avait introduit un amendement – passé totalement inaperçu – qui supprimait la disposition additionnelle précitée.

En d'autres termes, les voix du Parti populaire et de *Vox* avaient involontairement permis d'assouplir le droit existant et d'ouvrir aux membres de l'ETA condamnés avant le 15 août 2010 le bénéfice de la confusion des peines proposée par la norme européenne.

Une fois son erreur constatée, le Parti populaire accusa le Gouvernement Sánchez – dont fait partie *Sumar* – de lui avoir tendu un piège en ne lui ayant présenté la réforme législative que comme une adaptation technique de la norme applicable. *Vox* présenta ses excuses et promit qu'on ne l'y reprendrait pas. Le Gouvernement, quant à lui, rappela que c'est en cours de procédure législative que cet amendement fut apporté à la loi sans que l'on puisse lui en imputer la responsabilité.

L'association des victimes du terrorisme exprima, de son côté, son désarroi en déplorant que le Gouvernement, par le passé, lui avait promis que la confusion des peines organisée par le droit européen ne bénéficierait pas aux *Étarras*. Il est vrai que *EH Bildu* avait déjà poussé les années précédentes dans le sens d'une suppression de la limitation législative introduite en 2014. Interrogé en février 2022 par *Vox* à l'amorce des travaux législatifs sur une éventuelle réforme favorable aux *Étarras*, le Gouvernement avait écarté la question en considérant qu'elle était sans objet. Las, la réforme avait bien été adoptée dans le sens redouté par les associations de victimes.

Devant le Sénat saisi le 23 septembre 2024, le Gouvernement retint la procédure d'urgence en l'absence d'opposition apparente au projet. C'est donc dans un délai de 20 jours que devait se prononcer la Chambre Haute (art. 90.3 de la Constitution espagnole), sept jours étant disponibles pour présenter des amendements. Le pot-aux-roses n'ayant pas encore été découvert, aucun amendement ne fut déposé.

C'est préalablement à l'examen en session plénière du texte législatif que la portée réelle du vote du Congrès des députés fut perçue.

La polémique fut d'autant plus vive que s'ouvrait, dans le même temps, le procès de quatre *étarras* qui avaient projeté – sans y parvenir heureusement – de tuer deux journalistes et leur bébé en posant une bombe devant leur domicile de San Sébastien en novembre 2000. Et la stratégie de mort et d'intimidation de l'ETA à l'encontre de tous ceux qui incarnaient le pluralisme de ressurgir brutalement<sup>2</sup> ravivant le débat entre forces politiques à propos de la loi controversée.

Le Sénat, étant dominé par le Parti populaire, plusieurs options furent alors envisagées pour bloquer le texte.

Tout d'abord, il fut envisagé que le Sénat rejette le texte. Toutefois, dès lors qu'il n'y avait pas de version modifiée du texte – en l'absence d'amendements – le Congrès des députés n'aurait eu, en

---

<sup>2</sup> Voir, par exemple, sur les attentats visant les moyens de communication, A. Surio, « *El acoso al periodismo en Euskadi se tiño de sangre* », *El Diario Vasco*, 23 mai 2021.

retour, aucune modification sur laquelle se prononcer. Le texte initial aurait donc dû être considéré comme adopté dans un tel cas de figure.

Ensuite, le retrait de l'ordre du jour du texte était possible mais uniquement de manière temporaire puisque, passé le délai précité de vingt jours, le congrès des députés était en situation de considérer son texte comme définitivement adopté. C'est ce que fit le Sénat pour gagner du temps en retirant l'examen du texte de l'ordre du jour de la session du 8 octobre 2024 pour le déplacer à celle du 14 octobre.

Lors de cette nouvelle session, le Parti populaire, Vox et l'Union du peuple navarrais réunirent 148 voix (sur 265 votants) pour rejeter le texte.

Pour éviter le risque d'un effet platonique de ce rejet en l'absence d'amendements, le Président du sénat Pedro Rollán tenta de qualifier juridiquement de « veto » ce vote d'opposition au texte.

Il est vrai que l'article 90.2 de la Constitution prévoit que le Sénat peut opposer son veto à un texte de loi à la majorité absolue. Pour dépasser ce veto, le Congrès des députés doit, à son tour, confirmer le texte en cause à la majorité absolue ou, passé un délai de deux mois, à la majorité simple.

Le « veto » relève, toutefois, d'une procédure spéciale organisée à l'article 107 du règlement du Sénat selon lequel « *les amendements et les propositions de veto doivent être présentées par écrit et être accompagnées des explications les justifiant* ». « *En l'absence d'amendement ou de proposition de veto* », ajoute le texte, « *le projet ou la proposition de loi passera directement en séance plénière* ».

Or, en l'absence d'amendements ou de proposition de veto, ni la Constitution ni le règlement du Sénat ne considèrent juridiquement comme un « veto » un vote de rejet d'un texte en session plénière.

Le secrétariat général du Sénat le qualifia néanmoins comme tel en rappelant que le Tribunal constitutionnel, en son temps, avait souligné que « *le veto suppose un rejet frontal et global au projet ou proposition remis par le Congrès (des députés) c'est-à-dire un amendement à la totalité* » (STC 97/2002 du 25 avril 2002, aff. *Ses Salines*). Dès lors que le texte avait été rejeté -comme un veto- à la majorité absolue, le secrétariat général estima ainsi qu'il serait « *excessivement formaliste* » de refuser la qualification de veto à un vote qui en a toutes les caractéristiques au seul motif qu'il n'a pas été présenté dans les formes requises.

Reprenant ce raisonnement, le Président de la Chambre haute notifia le veto de son assemblée au Congrès des députés alors même que cette question n'avait pas été expressément soumise en ces termes aux Sénateurs lors du vote en question.

Une fois saisi de ce veto, le Congrès des députés aurait pu le recevoir comme tel et le dépasser à la majorité absolue sur le fondement de l'article 90.3 de la Constitution. Mais, le Gouvernement Sánchez n'avait manifestement pas l'heur de défendre au grand jour une réforme législative présentée comme fortuitement adoptée bien que satisfaisant, dans le même temps, aux demandes de son allié *EH Bildu*.

Le PSOE annonça, aussi, qu'il saisisait le Tribunal constitutionnel de ce « veto » suspect à ses yeux de méconnaître la Constitution.

Surtout, ajoutant à la cacophonie de cette procédure législative, le Bureau du Congrès des députés considéra que le vote négatif du Sénat ne pouvait valoir veto et que le texte adopté au Congrès des députés, puisqu'il était définitif, pouvait être envoyé au *Bulletin officiel de l'État* pour y être publié.

Ce passage en force ne laisse pas d'étonner surtout à l'égard d'une loi présentée comme n'ayant aucun impact politique. Ce dont on peut finir par douter.

En riposte, le 10 novembre 2024, le Sénat a voté, à la majorité absolue, la saisine de la juridiction constitutionnelle à l'encontre du Congrès des députés dans le cadre de la procédure dite du « conflit

d'attributions » qui intéresse « *les conflits entre les organes constitutionnels de l'Etat* » aux termes de l'article 2 de la loi organique du Tribunal constitutionnel.

Ce conflit inédit permettra au Tribunal constitutionnel de contribuer – il faut l'espérer – à l'apaisement des tensions entre les différents acteurs de la vie politique espagnole toujours plus polarisée.

Pendant ce temps, ce sont environ 52 *étarras* -selon l'association SARE de soutien aux *étarras* emprisonnés- qui pourront bénéficier de cette improbable réforme et sortir prématurément de prison.

Et les *Étarras* poursuivis pour tentative de meurtre à l'encontre des deux journalistes et de leur bébé, après avoir avoué leur implication, furent condamnés le 11 décembre 2024 à 74 ans de prison par l'*Audiencia Nacional* outre une indemnisation pour le préjudice subi évaluée à 230 000 € environ.

L'Espagne n'en a pas fini de panser les plaies ouvertes par le terrorisme basque.