

---

# Le Parlement au temps du coronavirus

## Espagne

# Le Parlement dans le contexte de Covid-19 en Espagne.

## Il est nécessaire de procéder à une profonde révision des règlements du Congrès et du Sénat, et à leur mise à jour

**Alejandro Torres Gutiérrez**

Professeur agrégé de droit constitutionnel, Université publique de Navarre, Espagne

L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution espagnole prévoit que *l'Espagne se constitue en un État de droit social et démocratique qui défend comme valeurs supérieures de son ordre juridique la liberté, la justice, l'égalité et le pluralisme politique*. L'Espagne est une monarchie parlementaire, avec un Parlement bicaméral. Le Congrès, qui compte 350 députés, représente la population<sup>1</sup> ; le Sénat, qui compte 265 sénateurs, représente les territoires<sup>2</sup>. L'Espagne est un pays décentralisé avec 17 communautés autonomes, chacune d'entre elles ayant son propre Parlement régional.

Le système constitutionnel établit trois cadres différents, qui sont réglementés par l'article 116 de la Constitution et par la Loi organique 4/1981 du 1<sup>er</sup> juin 1981<sup>3</sup> :

- i. La première situation est l'état d'alerte, qui peut être décrété<sup>4</sup> en cas de catastrophes (tremblements de terre, inondations, incendies et accidents majeurs), de crises sanitaires, comme les épidémies ou les situations de grave de contamination environnementale, de pénurie de produits essentiels et de suspension des services publics essentiels (comme en 2010, lors de la grève des contrôleurs aériens), si cette circonstance est simultanée à certains des autres cas mentionnés ci-dessus. La crise de Covid-19 est une situation qui s'inscrit clairement dans le scénario de crise sanitaire. Un aspect très important est que pendant l'état d'alerte, il n'est pas possible de suspendre les droits fondamentaux. Il est seulement possible d'établir des limites à certains droits, comme par exemple la liberté de circulation.

---

<sup>1</sup> Art. 68 de la Constitution et art. 162 de la loi organique 5/1985, du 19 juin 1985.

<sup>2</sup> Art. 69 de la Constitution.

<sup>3</sup> Le Bulletin officiel de l'État du 6 Juin 1981.

<sup>4</sup> Art. 4 de la loi organique 4/1981/1981, du 1<sup>er</sup> juin, 1981.

L'état d'alerte est déclaré par le gouvernement, par le biais d'un décret décidé par le Conseil des ministres, pour une période maximale de quinze jours. Le Congrès des députés en est informé et doit se réunir immédiatement. Sans son autorisation, ladite période ne peut pas être prolongée. Le décret précise la zone territoriale à laquelle s'appliquent les effets de la proclamation<sup>5</sup>.

- ii. Le deuxième cadre est l'état d'exception, (*estado de excepción*), qui peut être décrété en cas de risque pour l'exercice des droits fondamentaux, d'altération de l'ordre public ou de fonctionnement anormal des institutions démocratiques, et que la crise ne peut pas être résolue par la simple application des pouvoirs de l'État<sup>6</sup>.

Ce ne sont pas les circonstances *de facto* qui permettaient sa déclaration, car il s'agissait d'une *simple* crise sanitaire.

L'état d'urgence est déclaré par le gouvernement au moyen d'un décret décidé par le Conseil des ministres, après autorisation préalable du Congrès des députés. L'autorisation et la déclaration de l'état d'urgence doivent en préciser ses effets, la zone territoriale à laquelle il s'applique et sa durée, qui ne peut excéder trente jours, sous réserve de prolongation pour une nouvelle période de trente jours, avec les mêmes exigences<sup>7</sup>.

- iii. Le troisième cas est l'état de siège (loi martiale), qui peut être décrété en cas d'insurrection ou d'acte de force contre la souveraineté ou l'intégrité territoriale. Ce n'était pas non plus le cas.

L'état de siège (loi martiale) est déclaré à la majorité absolue du Congrès des députés, exclusivement sur proposition du gouvernement. Le Congrès en détermine l'extension territoriale, la durée et les modalités<sup>8</sup>.

Dans l'article 116-5 de la Constitution, le fonctionnement normal du Parlement est particulièrement important dans ces trois situations. Le Congrès ne peut pas être dissous tant que l'un de ces états reste en vigueur, et si les Chambres ne sont pas en session, elles doivent être automatiquement convoquées. Leur fonctionnement, ainsi que celui des autres autorités constitutionnelles de l'État, ne peut pas être interrompu pendant que l'un de ces états est en application. En cas de dissolution du Congrès ou d'expiration de son mandat, si une situation donnant naissance à l'un de ces états se produit, les pouvoirs du Congrès sont assumés par sa Commission permanente<sup>9</sup>, ou "*Diputación Permanente*", composée de 69 députés, répartis proportionnellement entre tous les groupes parlementaires.

La proclamation des états d'alerte, d'urgence et de siège ne modifie pas le principe de la

---

<sup>5</sup> Art. 116.2 de la Constitution.

<sup>6</sup> Art. 13 de la loi organique 4/1981, du 1er juin, 1981.

<sup>7</sup> Art. 116.3 de la Constitution.

<sup>8</sup> Art. 116.4 de la Constitution.

<sup>9</sup> Art. 116.5 de la Constitution.

responsabilité du gouvernement ou de ses agents tel que reconnu par la Constitution et la loi<sup>10</sup>.

En raison de l'augmentation du nombre de citoyens infectés par la Covid-19, le gouvernement a pris le décret royal 463/2020 du 14 mars 2020<sup>11</sup> déclarant l'état d'alerte, initialement pour la période maximale autorisée par la Constitution, soit 15 jours, et le Congrès a été immédiatement informé le 18 mars, en application de l'article 116-2 de la Constitution, et de l'article 97 du Règlement intérieur du Congrès. Le Congrès en a autorisé 6 prolongations.

Le décret royal de déclaration (une simple norme *administrative*) et les autorisations de prorogation données par le Congrès ont *rang ou valeur de loi*, conformément à la décision ("Auto") de la Cour constitutionnelle 7/2012 du 13 janvier 2012 et à la décision 83/2016 du 28 avril 2016, car le champ d'application d'autres normes ayant force de loi est affecté.

### Prolongations de l'état d'alerte autorisées par le Congrès

Prolongations	Période	Session du Congrès	Votes	OUI	NON	ABS	Décret royal
1	Jusqu'au 12 avril	25 mars	349	321	0	28	RD 476/2020 du 27 mars 2020
2	Jusqu'au 26 avril	9 avril	349	270	54	25	RD 487/2020 du 10 avril 2020
3	Jusqu'au 10 mai	22 avril	345	269	60	16	RD 492/202, du 14 avril 2020
4	Jusqu'au 24 mai	6 mai	350	178	75	97	RD 514/2020 du 8 mai 2020
5	Jusqu'au 7 juin	20 mai	350	177	162	11	RD 537/2020 du 22 mai 2020
6	Jusqu'au 21 juin	3 juin	350	177	155	18	RD 555/2020 du 5 juin 2020

La session plénière de la Cour constitutionnelle du 6 mai 2020 a admis le recours en inconstitutionnalité, présenté par le parti VOX contre la déclaration de l'état d'alerte (décrets royaux n° 463 et n° 465), contre les décrets royaux n° 476, 478 et 492 approuvant les 3 extensions initiales, (paradoxalement, même si l'un de ses députés a voté contre la première prolongation), et l'arrêt du ministre de la Santé publique n° SND/298/2020, comprenant qu'il y avait une violation des articles 10, 11, 16, 17, 19, 21, 25, 27, 35, 38, 55 et 116 de la Constitution. La décision de la Cour constitutionnelle est toujours en suspens, mais la déclaration de l'état d'alerte peut être

<sup>10</sup> Art. 116.6 de la Constitution.

<sup>11</sup> Le Bulletin officiel de l'État du 14 mars 2020.

constitutionnellement appropriée en raison de la gravité particulière de la crise sanitaire.

## Le débat politique sur l'extension de l'état d'alerte

Lors de la quatrième prolongation, fin mai, le gouvernement en a demandé une autre, pour une période supérieure à 15 jours. Cela a provoqué un débat politique controversé. Il n'existe aucune disposition constitutionnelle ou légale spéciale concernant la durée des prolongations.

Viktor Orban, en Hongrie, a déclaré l'état d'urgence pour une durée indéterminée, mais ce n'est peut-être pas un modèle de référence. Le risque est très grand. Avec ces pouvoirs extraordinaires, le gouvernement peut fonctionner avec des contrôles parlementaires beaucoup plus souples, sans avoir besoin du renouvellement périodique de l'état d'urgence du Congrès.

La Constitution prévoit seulement que l'autorisation et la déclaration de l'état d'urgence ne peuvent pas dépasser trente jours, sous réserve d'une prolongation de trente jours supplémentaires, avec les mêmes exigences<sup>12</sup>, mais elle ne dit pas combien de temps peuvent durer les prolongations supplémentaires.

Lorsque l'état d'alerte a été déclaré en décembre 2010, pendant la grève des contrôleurs aériens, par le décret royal 1673/2010 du 4 décembre 2010<sup>13</sup>, la durée initiale de 15 jours a été prolongée par le décret royal 1717/2010, du 17 décembre 2010<sup>14</sup> jusqu'au 15 janvier 2011 (4 semaines).

Fin mai 2020, le gouvernement se trouvait dans une position de faiblesse certaine au Parlement, dans la mesure où il était difficile de savoir combien de prolongations supplémentaires de l'état d'alerte pourraient être adoptées par le Congrès. Le gouvernement a essayé d'obtenir une prolongation pour une période plus longue, car il craignait les conséquences politiques d'une *hypothétique*, voire *probable*, ou du moins *possible*, défaite au Congrès.

De plus, il y existait un risque sérieux d'affaiblissement du contrôle de l'exécutif par le Parlement, car les mois de juillet et août correspondent à une période de vacances parlementaires et, à ce moment-là, le contrôle de l'exécutif n'est possible que par la Commission permanente du Congrès, ou par des sessions plénières extraordinaires du Congrès.

Une interprétation téléologique était nécessaire, et il était impératif de trouver une solution, car pendant l'état d'alerte, le pouvoir exécutif a des prérogatives extraordinaires et le contrôle du Parlement est particulièrement nécessaire.

Certains auteurs, comme Banaloché<sup>15</sup> et Ruiz Robledo<sup>16</sup> ont souligné qu'il existe une règle générale de droit établissant que toute prolongation ne peut être plus longue que la durée initiale.

---

<sup>12</sup> Art. 116.3 de la Constitution.

<sup>13</sup> Le Bulletin officiel de l'État du 4 décembre 2010.

<sup>14</sup> Le Bulletin officiel de l'État du 18 décembre 2010.

<sup>15</sup> Banaloché J. "El debate abierto por la prórroga", *El Mundo*, 17 mai 2020, pp. 8-9.

<sup>16</sup> Ruiz Robledo A. "Razones jurídicas para una prórroga corta", *El Español*, 19 mai 2020.

C'est une règle qui inspire directement la rédaction littérale de l'article 91.2 du Règlement intérieur du Congrès et c'est la même logique qui se dégage de l'article 116-3 de la Constitution<sup>17</sup>. Il est logique que, si la première déclaration ne peut être faite que pour une période maximale de 15 jours, alors les prolongations supplémentaires ne doivent pas être supérieures et doivent donc être renouvelées tous les 15 jours par le Congrès. La solution trouvée en 2010 serait un cas isolé et ne constituerait pas un précédent constitutionnel à proprement parler. Finalement, le Congrès a autorisé deux autres prolongations de deux semaines, jusqu'au 21 juin 2020.

Francesc de Carreras [a déclaré](#) que les prolongations successives ont été ajustées aux critères de nécessité, d'adéquation et de proportionnalité, en raison du grave danger du virus pour la santé publique. La conduite de l'exécutif déclarant l'état d'alerte et les décisions du Congrès permettant sa prolongation étaient constitutionnellement justifiées.

## L'utilisation et l'*abus* du décret-loi royal

Une autre question sensible a été l'utilisation récurrente d'un type de norme espagnole très particulier : le soi-disant *décret-loi royal*.

Dans le système constitutionnel espagnol, il existe deux types de normes ayant « force » de loi :

- i. Les lois ordinaires et organiques, adoptées par le Parlement ;
- ii. Les décrets-lois royaux, adoptés par le gouvernement et officiellement ratifiés ou validés par le Congrès dans un délai de 30 jours (le Sénat n'a pas à se prononcer sur ces textes).

L'utilisation de ce mécanisme par le gouvernement n'est possible qu'en cas de besoin extraordinaire et urgent. Il s'agit de dispositions législatives temporaires qui ne peuvent affecter la réglementation des institutions fondamentales de l'État, les droits, devoirs et libertés contenus dans le titre 1, le système des Communautés autonomes ou la loi électorale générale<sup>18</sup>.

Les décrets-lois doivent être soumis sans délai au Congrès des députés, qui doit être convoqué à cet effet s'il n'est pas déjà en session. Ils doivent être débattus et votés dans leur intégralité dans les trente jours suivant leur promulgation. Le Congrès doit se déclarer expressément en faveur de la ratification ou de l'abrogation dans ce délai, le règlement intérieur établissant à cet effet une procédure sommaire spéciale<sup>19</sup>. Pendant cette période de trente jours, leur passage au Parlement peut être le même que pour les projets de loi du gouvernement, au moyen de la procédure d'urgence<sup>20</sup>.

En raison de l'état d'alerte, du 14 mars au 21 juin 2020, le Parlement n'a pas adopté de nouvelles lois, mais le gouvernement a adopté 14 décrets-lois royaux. En réalité, au cours du premier semestre

---

<sup>17</sup> Qui dispose que la déclaration de l'état d'urgence ne peut pas dépasser trente jours, sous réserve de prolongation pour une nouvelle période de trente jours.

<sup>18</sup> Art. 86.1 de la Constitution.

<sup>19</sup> Art. 86.2 de la Constitution.

<sup>20</sup> Art. 86.3 de la Constitution.

2020, le gouvernement a adopté 24 décrets-lois royaux, et le Parlement n'a adopté aucune nouvelle loi, ni organique, ni ordinaire.

Le gouvernement a donc fait un usage excessif de ces décrets-lois. Un exemple est le décret-loi royal 8/2020 du 17 mars 2020, qui prévoit certaines décisions économiques urgentes en raison de la crise sanitaire. Néanmoins, dans sa disposition finale n°2, indique que le second vice-président du gouvernement, Pablo Iglesias, est désormais membre de la Commission pour le Centre national de renseignements. Plusieurs questions se posent alors : cette disposition a-t-elle une relation économique avec le virus ? Était-ce une urgence ou un besoin extraordinaire ? Pas du tout. C'était "urgent" et "nécessaire" pour M. Iglesias, et il y avait beaucoup d'explications pour ses possibles "intérêts créés". Cela rappelle, d'une certaine manière, le principe absolutiste : *Rex facit legem*, comme l'a habilement écrit Ruiz Robledo<sup>21</sup>. Aragón Reyes a ainsi considéré qu'il n'était pas possible de déceler le caractère *extraordinaire* et *urgent* de cette mesure<sup>22</sup>. Le 6 mai 2020, la Cour constitutionnelle a admis deux recours constitutionnels du Parti populaire (PP) et du parti VOX. La décision est toujours pendante.

Cette législation apparaît donc fragmentée, hétérogène et déconnectée, sans feuille de route préalable. Elle vise semble-t-il, à apporter une réponse à une urgence, mais est conçue avec beaucoup d'improvisation. Tel est par exemple le cas du décret-loi royal 6/2020 du 10 mars 2020<sup>23</sup>, publié quelques jours avant la déclaration de l'état d'alerte. Ce texte comprend des dispositions sur la distribution de médicaments, mais aussi sur les hypothèques ou sur les sociétés de gestion d'actifs de la restructuration bancaire, sans aucun lien direct avec la crise sanitaire. Tel est aussi le cas du décret-loi royal 15/2020 du 21 avril 2020<sup>24</sup>, qui est un véritable fouillis de mesures. Cette façon de procéder est une source d'insécurité juridique, car dans de nombreux cas, ce n'est pas facile de savoir quelles sont les normes en vigueur et leur contenu.

Il est de la responsabilité du gouvernement de préparer le budget de l'État et de la responsabilité des *Cortès générales* (les deux chambres du Parlement) de l'examiner, de le modifier et de l'approuver<sup>25</sup>. Le budget de l'État, préparé chaque année, comprend l'ensemble des dépenses et recettes du secteur public de l'État. Le montant des avantages fiscaux affectant les impôts de l'État y est inscrit<sup>26</sup>. Le gouvernement doit soumettre le budget de l'État au Congrès des députés au moins trois mois avant l'expiration de celui de l'année précédente<sup>27</sup>.

Après l'état d'alerte, les autorités publiques ont dû répondre à la résurgence de nouvelles infections dans certaines régions. L'un des cas les plus problématiques s'est produit dans le sud de la province de Lérida, en Catalogne. Le premier recours juridique a été la résolution du gouvernement régional SLT/1608/2020 du 4 juillet 2020 limitant la liberté de circulation, mais un juge de première

---

<sup>21</sup> Ruiz Robledo A. "Debemos vigilar al Capitán Sánchez", *El Español*, 25 mars 2020.

<sup>22</sup> Aragón Reyes M. "Covi-19: Aproximación constitucional a una crisis", *Revista General de Derecho Constitucional*, n°32, avril 2020.

<sup>23</sup> Le Bulletin officiel de l'État du 11 mars 2020.

<sup>24</sup> Le Bulletin officiel de l'État du 22 avril 2020.

<sup>25</sup> Art. 134.1 de la Constitution.

<sup>26</sup> Art. 134.2 de la Constitution.

<sup>27</sup> Art. 134.2 de la Constitution.

instance de Lérida ne l'a pas ratifiée le 12 juillet 2020. Le juge a déclaré que la seule solution était une nouvelle déclaration de l'état d'alerte, car selon lui, cette résolution empiétait sur les compétences de l'État.

La réponse à cette résolution judiciaire, de la part de la *Generalitat* de Catalogne, a été [le décret-loi régional 27/2020](#) du 13 juillet 2020 qui a modifié la loi régionale 18/2009 du 22 octobre 2009 de la santé publique. Son article 1<sup>er</sup> a ajouté une nouvelle section k) dans l'article 55 qui permet aux autorités sanitaires régionales d'introduire des restrictions liées aux activités sociales et à la mobilité des citoyens. Certains auteurs, comme Flores Juberías et A. Sánchez Navarro, [ont immédiatement rappelé](#) cet article 86.1 de la Constitution, interdisant l'introduction de limites aux droits fondamentaux et aux libertés publiques par le biais de décrets-lois.

Nous devons reconnaître que le décret-loi régional 27/2020 du 13 juillet 2020 a des conséquences inquiétantes, car il permet aux autorités sanitaires régionales de limiter l'activité régulière et la mobilité des citoyens.

L'utilisation du décret-loi comme instrument limitatif des droits fondamentaux est clairement anticonstitutionnelle. Il est incompatible avec l'article 86.1 de la Constitution, comme l'a souligné Carmona Contreras<sup>28</sup>. Dans tout État démocratique, la réglementation des droits fondamentaux et l'introduction éventuelle de limites à ces droits, relève exclusivement des lois votées par les représentants du peuple réunis au Parlement. Dans des circonstances de crise sanitaire, où il est nécessaire d'introduire des restrictions qui affectent une collectivité générale et indéfinie de citoyens vivant dans une zone territoriale particulière, il est nécessaire de déclarer formellement l'état d'alerte, surtout s'il n'est pas possible de faire face à la crise en question avec les pouvoirs et les instruments administratifs ordinaires. L'activation de l'état d'alerte peut être à l'initiative du président régional, qui doit en demander la déclaration formelle au gouvernement national. Il ne faut pas oublier que le gouvernement espagnol peut déléguer ultérieurement la gestion régulière de l'état d'alerte aux autorités régionales. L'utilisation directe du décret-loi par les autorités régionales est un cas évident d'utilisation fallacieuse de ce mécanisme. L'État de droit est fondé sur le respect intégral des procédures et des garanties. La finalité ne justifie pas toujours les moyens. Et la déclaration formelle de l'état d'alerte est liée à des contrôles politiques très importants exercés par le Congrès, qui doit être immédiatement informé et doit autoriser ses extensions supplémentaires.

## Le contrôle politique de l'exécutif par le Parlement

Le Parlement exerce le pouvoir législatif de l'État, approuve son budget, contrôle l'action du gouvernement et détient tous les autres pouvoirs qui lui sont conférés par la Constitution<sup>29</sup>.

Début mars, plusieurs députés ont été infectés par le virus de Covid-19 et, du 26 février au 15 avril 2020 (pendant un mois et demi), il n'y a pas eu de session de contrôle parlementaire du

<sup>28</sup> Carmona Contreras A. "El fin no justifica los medios", *El País*, 16 juillet 2020.

<sup>29</sup> Art. 66.2 de la Constitution.



gouvernement au Congrès. La fonction de contrôle était en hibernation. Le Congrès a seulement donné son accord à la déclaration initiale de l'état d'alerte, à ses 6 prolongations de 15 jours chacune, et a validé les décrets-lois royaux.

L'utilisation de la visioconférence n'était possible que lors des sessions du Présidium, mais aucune intervention par vidéoconférence n'était autorisée lors des sessions plénières (où seul le vote électronique était autorisé). Il existe une décision de la Cour constitutionnelle du 12 février 2019 qui établit que l'exercice des fonctions de représentation doit être développé, en règle générale, de manière personnelle et en face-à-face. S'agit-il d'un Parlement du XXI<sup>e</sup> siècle ? Est-ce une situation plus proche du XIX<sup>e</sup> siècle ?

Le ministre de la santé publique a assisté à plusieurs reprises aux réunions de la commission de la santé publique du Congrès.

Le Sénat n'a pas tenu de session plénière pendant un mois. Le 17 mars, une session plénière a eu lieu afin d'adopter le protocole d'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN. Il n'y a pas eu de nouvelle session plénière jusqu'au 21 avril.

Qu'en est-il des parlements régionaux ? Certains d'entre eux ont eu une activité très faible, comme le Parlement régional de Madrid, pratiquement fermé pendant un mois. Greciet García a rédigé un document décrivant la situation avec un titre significatif : *Ce qui n'aurait jamais dû arriver*<sup>30</sup> et Presno Linera<sup>31</sup> a habilement demandé s'il s'agissait là d'un type de *contrôle* parlementaire *approprié*.

Cette situation extraordinaire ne doit pas donner carte blanche au gouvernement<sup>32</sup>. Aragón Reyes a souligné l'importance de la fonction de contrôle parlementaire, et que le règlement du Congrès ne peut pas prévoir toutes les situations, et que la Covid-19 n'était pas une *lettre de marque*. Il a défendu une interprétation souple du règlement du Congrès par son président. Arnaldo a déclaré que la démocratie ne peut pas *hiberner*, car la démocratie consiste en un contrôle de l'exécutif par le Parlement. García Roca a ajouté que le contrôle parlementaire ne doit pas être interrompu par l'état d'alerte, et que le contrôle politique doit être poursuivi. M. Canosa a défendu l'utilisation des sessions de contrôle informatique et M. Garrido a rappelé que le droit fondamental de participation politique était en danger<sup>33</sup>. La même opinion a été exprimée par Fuertes, qui a déclaré que cette situation constituait une limitation arbitraire de l'activité du Congrès<sup>34</sup>.

En conclusion, il est nécessaire de procéder à une profonde révision des règlements du Congrès

---

<sup>30</sup> Greciet García E., "La Asamblea de Madrid y el Covid-19: Lo que nunca debió suceder", *Cuadernos Manuel Giménez Abad, El Parlamento ante el Covid-19*, juin 2020, pp. 115-146.

<sup>31</sup> Presno Linera M.A., "Coronavirus SARS-CoV-2 y derechos fundamentales (7): control parlamentario del Gobierno durante el estado de alarma", *El derecho y el revés*, 9 avril 2020.

<sup>32</sup> *El País*, 1er avril 2020, intitulé *Poder y liderazgo*. et Zarzalejos J.A. "El Gobierno, fuera de control, (10 ejemplos)", *El Confidencial*, 2 avril 2020.

<sup>33</sup> Peral M. "Tarjeta roja al Gobierno y a Batet: juristas afirman que los diputados deben poder controlar a Sánchez", *El Español*, 4 avril 2020.

<sup>34</sup> Fuertes M. "[Estado de excepción, no de alarma](#)", *Revista de Prensa*, 20 avril 2020.

et du Sénat, et à leur mise à jour<sup>35</sup>.

## Impact sur le processus électoral régional du Pays Basque et de la Galice : report des élections et droit de vote des citoyens infectés

Le 5 avril 2020, les citoyens étaient appelés aux urnes pour des élections régionales au Pays Basque et en Galice. Il n'y avait pas de disposition légale *ad hoc*, mais c'était une question de bon sens de penser à un éventuel report. Néanmoins, l'État de droit ne consiste pas seulement en du *bon sens*, mais nécessite également une *sécurité juridique* qui se fonde, de manière pragmatique, sur des dispositions légales. Une réglementation claire, détaillée et urgente était nécessaire. L'article 4 de la loi organique 4/1981 du 1<sup>er</sup> juin 1981 prévoit qu'il n'est pas possible d'organiser des élections tant que l'état d'urgence (*estado de excepción*) ou l'état de siège (loi martiale) est en vigueur. Mais il ne dit rien sur l'état d'alerte. En France, l'organisation du premier tour des élections municipales le 15 mars 2020 a suscité la controverse.

Les deux élections régionales ont eu lieu le 12 juillet 2020 dans un contexte compliqué, avec une forte incidence de la maladie, au nord de la province de Lugo en Galice, et dans la ville d'Ordicia, dans la province de Gipuzkoa, au Pays Basque. Une résolution ("*Auto*") de la Cour suprême du 11 juillet 2020 rejette le recours présenté par le parti Galicia en Común-Anova Mareas (Podemos Esquerda Unida Anova) contre la décision de la Commission électorale centrale du 9 juillet 2020 permettant l'organisation des élections régionales, même si la situation sanitaire dans le district de A Mariña, au nord de Lugo, était particulièrement délicate. Le rejet a été fondé par la Cour suprême sur le retard de 24 heures dans la présentation du recours par les requérants, considéré comme un délai trop long pour un cas d'urgence allégué. À cela s'est ajouté le manque de précision concernant les mesures de précaution qui devaient être adoptées par la Cour<sup>36</sup>.

Une question supplémentaire a émergé, alors que le jour des élections était proche et que le nombre de citoyens infectés augmentait : peut-on autoriser les citoyens infectés à aller voter ?

L'attitude des autorités régionales du Pays Basque et de la Galice peut se résumer comme suit : *trop tard, trop furieux*. Même si cette situation était possible et prévisible, toute disposition légale ou administrative a été adoptée afin de rendre viable le droit de vote de ces citoyens. La réaction des autorités a consisté en un avertissement sérieux aux citoyens infectés : s'ils allaient voter, *ils commettraient un crime contre la santé publique* (sic).

Il ne fait aucun doute que tous les droits fondamentaux doivent être exercés de manière responsable et que tous les citoyens soumis à une quarantaine doivent la respecter et ne pas mettre en

---

<sup>35</sup> Abellan Artacho P. "Sobre el control parlamentario al Gobierno central y a los Gobiernos autonómicos, durante la crisis del coronavirus", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n° 19, juin 2020, p. 133.

<sup>36</sup> Resolution ("*Auto*"), de la Cour suprême, le 11 juillet 2020.

danger la santé et la vie d'autrui.

Mais la question principale est de savoir si les autorités publiques ont donné une réponse adéquate au problème. L'article 3.1 de la loi organique 5/1985, n'interdit le vote que pour les personnes condamnées à la peine principale ou accessoire de privation du droit de vote que pendant le temps de son exécution. Et son article 3.2 dit que toute personne peut exercer son droit de vote de manière *active, consciente, libre et volontaire, quelle que soit la manière dont elle le communique et avec les moyens de soutien requis*.

Quels moyens de soutien ont été fournis par les autorités publiques aux citoyens infectés en quarantaine ? La réponse est : *aucun*, et son insuffisance est d'autant plus grave qu'il était clair mi-mars que la situation sanitaire allait empirer. Il était parfaitement prévisible que l'exercice du droit fondamental de vote pourrait être difficile.

Mais le manque de prévoyance administrative et juridique a eu des conséquences, car de nombreux citoyens infectés n'ont pas pu aller voter.

L'exercice responsable des droits fondamentaux et l'observation d'une quarantaine ne doivent pas être synonymes de perte du droit de vote. Lors des élections générales de 2019, l'arrêt ("*Auto*") de la Cour suprême du 8 novembre 2019 a assoupli le vote pour les policiers récemment envoyés en Catalogne pour des raisons de service, leur permettant de voter par correspondance jusqu'à 10 novembre 2019.

Néanmoins, dans une [étonnante résolution](#) du 9 juillet 2020, la commission électorale centrale a déclaré que dans ce cas *les circonstances n'étaient pas les mêmes (sic)*.

De nombreuses mesures alternatives auraient pu être adoptées afin de rendre plus flexible le droit de vote en utilisant le service postal (vote par correspondance), ou en prévoyant une procédure de domiciliation pour le recueil du vote, d'une manière [suffisamment sûre](#).

Une solution législative et administrative supplémentaire consisterait à rendre possible le vote avec l'intervention d'un notaire, en préparant un horaire spécial pour le vote de ces citoyens le jour des élections, ou en [créant un scrutin électoral ad hoc](#). Aucune de ces mesures n'a été adoptée. Les autorités ont choisi *l'apathie et l'indifférence*. Un temps précieux a été perdu, et de nombreux citoyens n'ont pas pu voter. Certains auteurs, comme Carmona Contreras<sup>37</sup>, ont été particulièrement critiques à l'égard de cette situation, lorsqu'ils ont déclaré que *la nouvelle normalité* pourrait consister en une *érosion* des droits fondamentaux comme le droit de vote et un usage abusif du décret-loi.

---

<sup>37</sup> Carmona Contreras A. "El fin no justifica los medios", *El País*, 16 juillet 2020.