



**HAL**  
open science

# La justice transtionnelle au-delà de la transition : le cas de la communauté autonome basque

Antton Maya

► **To cite this version:**

Antton Maya. La justice transtionnelle au-delà de la transition : le cas de la communauté autonome basque. Droit. Université de Pau et des Pays de l'Adour; Universidad del País Vasco, 2020. Français. NNT : 2020PAUU2087 . tel-03628356

**HAL Id: tel-03628356**

**<https://theses.hal.science/tel-03628356>**

Submitted on 2 Apr 2022

**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.



UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR  
EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA – UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO

**LA JUSTICE TRANSITIONNELLE AU-DELÀ DE  
LA TRANSITION :  
LE CAS DE LA COMMUNAUTÉ AUTONOME  
BASQUE**

Thèse en vue de l'obtention du grade de Docteur en droit public

**Antton MAYA**

**Directeurs de recherche**

Jon-Mirena LANDA, Professeur à l'Université du Pays basque

Olivier LECUCQ, Professeur à l'Université de Pau et des pays de l'Adour

Jean-Pierre MASSIAS, Professeur à l'Université de Pau et des pays de l'Adour

**Membres du jury**

Sophie BABY, Maître de conférences à l'Université de Bourgogne

Joxerramon BENGOTXEA, Professeur à l'Université du Pays basque, rapporteur

Marina EUDES, Maître de conférences à l'Université Paris Nanterre, présidente

Fabrice HOURQUEBIE, Professeur à l'Université de Bordeaux, rapporteur

Stephan PARMENTIER, Professeur à l'Université catholique de Louvain

le 15 décembre 2020

## REMERCIEMENTS

*Mes premiers remerciements vont à mes directeurs de recherche : le Professeur Jean-Pierre Massias pour sa confiance, pour m'avoir donné le privilège d'enseigner et transmis le goût de la recherche. Le Professeur Jon-Mirena Landa pour le temps précieux accordé, ainsi que l'excellent accueil reçu au sein de son laboratoire de recherche à Bilbao. Le Professeur Olivier Lecucq pour sa confiance, notamment en m'intégrant à l'Institut d'études ibériques et ibérico-américaines.*

*Mes remerciements s'adressent aussi aux membres du jury, pour l'intérêt porté à ce travail : Sophie Baby, le Professeur Joxerramon Bengoetxea, Marina Eudes, le Professeur Fabrice Hourquebie, ainsi que le Professeur Stephan Parmentier. Qu'ils trouvent dans ces modestes lignes l'expression de ma profonde gratitude.*

*Ce travail de recherche a pu être mené grâce à l'attribution d'une bourse doctorale de co-tutelle entre l'UPPA et EHU-UPV, ainsi que les bourses de mobilité et de recherche de l'Ambassade de France en Espagne (Programme Mérimée) et d'Eusko Ikaskuntza (Prix jeune recherche de la ville de Biarritz). Il a aussi vu le jour grâce à mes collègues et amis rencontrés tout au long de ce parcours, et en particulier à l'aide de relecteurs à la patience inépuisable : Alejandro, Anthony, Aurélie, Eneritz, Magalie, Marie, Manon. Un grand merci à Claire et Pauline, pour leur oreille attentive. Sans oublier Marguerite, inlassable complice et alliée tout au long de ces cinq années.*

*Enfin, mes remerciements vont à ma famille et mes amis, qui ont été, à leur manière, un soutien sans faille.*

## RÉSUMÉ

La justice transitionnelle, qui vise à traiter des violations massives des droits de l'homme commises pendant une période dictatoriale ou un conflit armé, connaît depuis le milieu des années 2000 une évolution significative. Son application désormais quasi-systématique en période de transition vers la démocratie ou vers la paix s'étend progressivement à des contextes qui ne sont pas - ou ne sont plus - strictement transitionnels. La Communauté Autonome Basque témoigne de manière paradigmatique du développement d'une justice transitionnelle au-delà de ces transitions. La diversité et la complexité des violences à motivation politique commises sur ce territoire (guerre civile, répression dictatoriale franquiste, terrorisme d'ETA et violences commises dans le cadre de la politique anti-terroriste), et la poursuite de certaines de ces violences malgré et après la transition vers la démocratie, entraînent une difficulté considérable pour délimiter le champ temporel de la transition sur ce territoire. La transition à retardement vers la paix y est alors constitutive d'une profonde ambiguïté transitionnelle, qui n'empêche néanmoins pas l'application d'instruments de la justice transitionnelle. Celle-ci dépasse la transition entendue au sens traditionnel du terme. En effet, elle existe plusieurs décennies après la transition démocratique, et vise aussi la transition dite vers la paix, qui n'est pourtant pas formellement reconnue comme telle. L'analyse de ce dépassement de la transition met en lumière la forte dimension discursive de la notion de justice transitionnelle et suppose aussi de l'identifier en tant que mécanisme juridique concret. L'étude participe ainsi à la nécessaire redéfinition de la justice transitionnelle, dont le champ d'application semble aujourd'hui presque infini.

## ABSTRACT

Transitional Justice aims at dealing with gross violations of human rights perpetrated during dictatorships or armed conflicts. It's significant development since the beginning of the new millennial, lead to its quasi-systematic use during transitions toward peace and/or democracy, even outgrowing the temporal boundaries of transitions. Indeed, transitional justice has been used in cases where the transition had already happened, creating a need to adapt its tool to post-transition contexts. The case of the Basque Autonomous Community appears as a paradigmatic case of such development of transitional justice beyond transition. The diversity and complexity of politically motivated violence perpetrated on this territory (civil war, dictatorial repression, ETA's terrorism and violence in the frame of anti-terrorism politics) and the continuum of violence despite and after the political transition toward democracy, create a specific challenge regarding the temporal delimitation of the transition itself. Nevertheless, this delayed transition toward peace does not preclude the use of transitional justice tools. Even though it exceeds the traditional definition of the concept and frames in time the legal and political context, transitional justice takes place decades after the transition and simultaneously aims to participate to the transition toward peace, without being explicitly recognized as such. This research studies this expenditure of transitional justice beyond transition to highlight the important discursive dimension of transitional justice as a concept which implies to identify it as a concrete legal mechanism. The present study participates in a necessary redefinition of transitional justice, whose scope of action appears nowadays almost infinite

## RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo el estudio del desarrollo de instrumentos de justicia transicional más allá de periodos transicionales, a la luz del caso de la Comunidad Autónoma Vasca. La aplicación de estos instrumentos en nuevos contextos que no son transicionales, pone de relieve la necesidad de formular una nueva definición de la justicia transicional, y una manera mas idónea de identificarla.

Durante las últimas tres décadas, la justicia transicional se ha convertido paulatinamente en un modelo universal para gestionar las transiciones hacia la paz y/o la democracia. El éxito de sus instrumentos, como por ejemplo las Comisiones de la Verdad, se debe a su carácter alternativo y pragmático para abordar vulneraciones graves de derechos humanos cometidas por un régimen autoritario o durante un conflicto armado. La aparición de un derecho internacional de la justicia transicional, articulado en torno al derecho a la verdad, a la reparación y a la lucha contra la impunidad, y puesto en práctica por diferentes actores internacionales, entre los que destacan diferentes organismos de las Naciones Unidas, han llevado la justicia transicional a ser una condición *sine qua non* de los procesos transicionales.

El éxito de los instrumentos de la justicia transicional es tal que se aplica incluso en contextos no transicionales, por ejemplo en situaciones en las que la democracia se encuentra ya consolidada. El éxito de los instrumentos de la justicia transicional ha llevado a una ampliación significativa de su marco de aplicación, no limitándose a contextos puramente transicionales, sino que se amplía por ejemplo a situaciones en las que la democracia se encuentra ya consolidada. De esta forma, la justicia transicional puede abarcar crímenes cometidos hace muchos años (esclavitud, colonización), o de naturaleza muy distinta (conflictos sociales). Esta nueva realidad, en desarrollo desde la mitad de los años 2000, da lugar a un nuevo campo de aplicación de la justicia transicional, cuyos límites están aun por definir.

El caso de la Comunidad Autónoma Vasca se encuentra en la encrucijada de esta nueva tendencia: aunque se implementan instrumentos de justicia transicional en momentos que no son *stricto sensu* transicionales, éstos no llegan a aplicarse sin ningun vínculo con un

momento transicional de referencia. En efecto, en este terreno, la superación de los marcos tradicionales de la justicia transicional es doble: por un lado existe un primer proceso de justicia transicional varias décadas después de la transición de referencia, con una perspectiva post-transicional. Por otro lado, existe un segundo proceso de justicia transicional a pesar de que la transición de referencia no es formalmente reconocida como tal por las autoridades.

Esta realidad se debe a un contexto particularmente complejo, heredado de un cambio de régimen político específico. En efecto, en este territorio, la transición hacia la democracia se construye sobre la obliteración de las víctimas del régimen dictatorial, con el fin de buscar la reconciliación, tras un periodo en el que se produjeron vulneraciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. Además, las modalidades de dicha transición dan lugar a una ambigüedad transicional. La Comunidad Autónoma Vasca es el terreno de dos transiciones sucesivas: una hacia la democracia, y otra hacia la paz. Después de la guerra civil y de varias décadas de régimen dictatorial, la transición a la democracia a finales de los años 1970 no supone, en la Comunidad Autónoma Vasca, la desaparición de violencias de motivación política nacidas durante el periodo dictatorial: violencias contestatarias (principalmente de ETA y de la extrema-derecha), y violencias cometidas en el marco de la política antiterrorista (grupos paramilitares, tortura y malos tratos). La transición hacia el final de la violencia tarda más de tres décadas en realizarse, en particular con el proceso de desaparición de ETA. A la diversidad de agentes violentos corresponde una superposición de distintas tipologías de víctimas, reconocidas por la ley y por las autoridades políticas de manera desigual, e integradas en una geopolítica victimaría políticamente tensa. Esta complejidad es constitutiva de un clivaje político, social y académico duradero sobre la manera de abordar dichas vulneraciones de derechos humanos, y más específicamente sobre la realidad de un conflicto armado. La justicia transicional se encuentra así en el medio de estos múltiples clivajes, y tiene por tanto un fuerte estigma político.

Pero pese a la ambigüedad característica del hecho transicional en la Comunidad Autónoma Vasca, la justicia transicional existe, de forma inédita. Por un lado, desde una perspectiva instrumental, la justicia transicional es, en este caso, una herramienta retórica que permite mostrar una transición hacia la paz que no es institucionalmente reconocida como tal. Este uso retórico, promovido por redes transnacionales de expertos de la justicia transicional, puede llevar a la manipulación del concepto de la justicia transicional. Por otro

lado, existe una justicia transicional subyacente en la Comunidad Autónoma Vasca. La voluntad de los gobernantes de evitar a toda costa el uso explícito de la expresión « justicia transicional » en sus discursos y en las leyes, no impide la aplicación *de facto* de instrumentos que le son propios. Tal situación lleva a la invención y adaptación de instrumentos de justicia transicional, adaptados a la complejidad de este contexto. La aplicación de estos instrumentos es gradual, y aprovecha la plasticidad característica de la justicia transicional que permite adecuar modelos internacionales como las Comisiones de la Verdad, a este contexto específico, dando lugar, por ejemplo, a la creación de comisiones extra-jurídicas de reconocimiento de víctimas, cuyo trabajo no implica consecuencias penales.

Este trabajo aporta entonces una reflexión sobre el uso de instrumentos de justicia transicional más allá de sus márgenes de aplicación tradicionales, en particular, en contextos no estrictamente transicionales. Este análisis da lugar a una nueva manera identificar y de definir la justicia transicional, que permite abarcar el desarrollo de instrumentos de justicia transicional en contextos que no tienen relación con un periodo transicional. Pero mas allá del extender los límites del concepto de justicia transicional, este trabajo permite abordar la extrema e inédita complejidad de la gestión de las distintas violencias de motivación política en la Comunidad Autónoma Vasca. Para ello, este trabajo trata de incluir el conjunto de las discusiones académicas y los litigios jurídicos, en un marco temporal amplio que incluye hechos pasados (desde la guerra civil), y recientes (integrando el proceso de desaparición de ETA). Esta perspectiva global y multidisciplinar es imprescindible para intentar abarcar el conjunto de desafíos a los que se enfrenta el concepto de justicia transicional en este territorio.

## LABURPENA

Lan honen helburua justizia trantsizionalaren instrumentuen garapena ikertzea da, garai trantsizionalaz harago joanda eta Eusko Autonomi Erkidegoaren kasua aztertuz. Trantsizionalak ez diren testuinguru berrietan instrumentu horiek aplikatzeak erakusten du justizia trantsizionalaren definizio berri bat beharrezkoa dela, bai eta haren identifikatzeko molde berri bat ere.

Azken hiru hamarkadetan zehar, progresiboki justizia trantsizionala bakeranzko eta/edo demokraziaranzko trantsizioak kudeatzeko eredu unibertsala bilakatu da. Bere instrumentuek ezagutu duten arrakasta, adibidez Egiaren Batzordeena, gatazka armatu batean edo diktadura garaian gauzatutako giza eskubideen urraketa larriak konpontzeko daukaten ezaugarri programatiko eta alternatiboek azaltzen dute. Egiaren eta erreparazioaren eskubideetan eta inpunitatearen aurkako borrokan oinarritutako justizia trantsizionalaren nazioarteko zuzenbide baten eraikuntzak, zeinean hainbat nazioarteko egiturek eta bereziki Nazio Batuek parte hartu duten, justizia trantsizionala hainbat prozesu trantsizional burutzeko baldintza *sine qua non* bat bihurtzea ekarri dute.

Justizia trantsizionalaren instrumentuen arrakasta hain handia da non trantsiziozkoak ez diren uneetan ere aplikatzen diren, demokrazia dagoeneko kontsolidatuta dagoelarik. Arrakasta horrek justizia trantsizionalaren aplikazio markoaren garapen adierazgarria ekarri du, eta orain justizia mota hori ez da bakarrik testuinguru trantsizionaletan aplikatzen, demokrazia kontsolidatuta dagoen egoeretan ere aplikatzen baita. Horrenbestez, justizia trantsizionalak bere esparrura bil ditzake duela urte anitz gauzatutako krimenak (esklabutza, kolonizazioa), edo ezaugarri desberdinak dituztenak (gatazka sozialak). 2000 hamarkadako bigarren zatitik aitzina garatu den errealitate berri horrek justizia trantsizionalaren aplikazio eremu berri bat ekarri du, zeinaren mugak oraindik definitzeke dauden.

Eusko Autonomi Erkidegoaren kasua joera berri horren erdian dago: *stricto sensu* trantsizionalak ez diren garaietan justizia trantsizionalaren tresnak garatzen ari diren arren, tresna horiek erreferentziazko momentu trantsizional bati lotuta daude. Izan ere, gaur egun justizia trantsizionalaren marko tradizionalak bi arrazoiengatik daude gaudituta: alde batetik, erreferentziazko momentu trantsizionala bukatu eta hainbat hamarkadetara gauzatu



da justizia trantsizional prozesu bat, perspektiba post-trantsizional batekin. Bestalde, bigarren justizia trantsizional prozesu bat ere martxan dago, nahiz eta botere publikoek erreferentziazko trantsizio garaia horrela ezagutzen ez duten.

Egoera hau, erregimen politiko berezi baten aldaketak ekarri duen testuinguru berreziki konplexu batek azaltzen du. Demokraziaranzko trantsizioa diktaduraren biktimen obliterazioan eraiki da, adiskidetzaz bilatzeko asmoz, giza eskubideak molde larrian eta sistematikoan urratu diren garai baten ondotik. Horrez gain, trantsizio horren ezaugarriek anbiguetate trantsizional bat ekarri dute. Eusko Autonomi Erkidegoak bi trantsizio desberdin ezagutu ditu: lehena demokraziarantz eta bigarrena bakerantz. Gerra zibilaren ondotik, eta erregimen diktatorial batek hainbat hamarkadetan bere boterea gauzatu eta gero, 1970 hamarkada bukaeran egon zen demokraziaranzko trantsizioak ez zuen diktadura garaian sortu zen motibazio politikozko bortizkeria desagerrarazi: bortizkeria ihardukitzaila (nagusiki ETA eta eskuin muturrarena), eta terrorismoaren aurkako borrokan sortutako bortizkeria (talde paramilitarrak, tortura eta tratu txarrak). Bortizkeriaren bukaeranzko trantsizioak hiru hamarkada behar izan ditu errealitate bihurtzeko, batik bat ETA desagertu eta gero. Agente bortitzak anitzak badira, biktimak ere tipologia desberdinetakoak dira: denak ez dira molde berean ezagutuak legetan, eta geopolitika biktimario tirabiratsu batean integratuta daude. Egoera konplexu horrek bereizketa politiko, sozial eta akademiko iraunkor bat sortu du giza eskubideen urraketak aztertzeke orduan, eta bereziki gatazka armatua aztertzeke orduan. Justizia trantsizionala bereizketa horien erdian aurkitzen da, eta estigma politiko azkar bat lotu zaio.

Baina, anbiguetate karakteristiko hori izanagatik ere, justizia trantsizionala modu berritzaile batean aplikatzen da Eusko Autonomi Erkidegoan. Alde batetik, ikuspegi instrumental batetik, justizia trantsizionala tresna erretoriko bat da instituzionalki ezagututa ez dagoen bake baterantz iristeko. Erabilpen erretoriko horrek, nazioarteko justizia trantsizionalaren adituek sustatzen dutena, justizia trantsizionalaren kontzeptua manipulatzeko ekar dezake. Beste alde batetik, Eusko Autonomi Erkidegoan azpiko justizia trantsizional existitzen da. Nahiz eta agintariek “justizia trantsizional” kontzeptua kosta ahala kosta saihestu nahi duten haien diskurtso eta legetan, *de facto* justizia trantsizionalaren tresnak erabiltzen dituzte. Egoera horrek egoera konplexu honi egokitzen diren justizia trantsizionalaren tresnak asmatzea dakar. Tresna hori modu gradualan aplikatzen dira, eta justizia trantsizionalak eskaintzen duen plastikotasuna baliatzen dute

nazioarteko instrumentu batzuk euskal errealitatera egokituz. Adibidez, Egiaren Batzordeak egokitu dira, biktimen ezagupena gauzatzen duten Batzorde extra-juridikoak sortuz, zeinen lanak ondorio penalik ez daukan.

Ikerketa honek gogoeta bat plazaratzen du justizia trantsizioanalaren instrumentu horien inguruan, bereziki hertsiki trantsizionalak ez diren testuinguruetan. Justizia trantsizionalaren definizio berri bat plazaratu nahi du lan honek, momentu trantsizional batekin loturarik ez duten testuinguruetan justizia trantsizionalaren instrumentuen erabilera kontuan hartu ahal izateko. Justizia trantsizionalaren kontzeptuaren mugak zabaltzeaz gain, lan honen helburua Eusko Autonomi Erkidegoan motibazio politikodun bortizkeria desberdinen kudeaketa berri eta konplexua aztertzea da. Horretarako, eztabaida akademikoak eta gatazka juridikoak marko tenporal zabal batean integratu dira, iragan urruneko (Gerra zibiletik hasita) eta hurbileko (ETA-ren desagerpen prozesua integratuz) gertaerak bilduz. Diziplina anitzeko perspektiba global hori baitezpadakoa da lurralde honetan justizia trantsizionalak aurkitzen dituen erronkak aztertu ahal izateko.

# **SOMMAIRE**

## **PREMIÈRE PARTIE : LA JUSTICE TRANSITIONNELLE AU-DELÀ DE LA TRANSITION, UNE COMPLEXITÉ REDOUTABLE**

### **TITRE 1 : LA NAISSANCE POLITIQUE DU DÉFI TRANSITIONNEL**

Chapitre 1 : La volonté initiale d'une transition démocratique apaisée

Chapitre 2 : L'échec parallèle de la transition vers la paix

### **TITRE 2 : LA MATÉRIALISATION JURIDIQUE DU DÉFI TRANSITIONNEL**

Chapitre 1 : Une reconnaissance juridique inégale des victimes

Chapitre 2 : Une reconnaissance mémorielle inégale des victimes

## **SECONDE PARTIE : LA JUSTICE TRANSITIONNELLE AU-DELÀ DE LA TRANSITION, UNE ADAPTATION INDÉNIABLE**

### **TITRE 1 : UN DISCOURS STRATÉGIQUE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE**

Chapitre 1 : Un recours opportun à la rhétorique de la justice transitionnelle

Chapitre 2 : Un recours limité à la rhétorique de la justice transitionnelle

### **TITRE 2 : DES MÉCANISMES TANGIBLES DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE**

Chapitre 1 : Des mécanismes protéiformes

Chapitre 2 : Des mécanismes graduels

La faculté de droit n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Les traductions ont été effectuées par l'auteur.

## SIGLES ET ABRÉVIATIONS

**AEDIDH** Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

**AGNU** Assemblée Générale des Nations-Unies

**AN** Audiencia Nacional

**AP** Alianza Popular

**ARMH** Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica

**AVT** Asociación Víctimas del Terrorismo

**BNG** Bloque Nacionalista Galego

**BOA** Boletín Oficial de Aragón

**BOCG** Boletín Oficial de la Cortes Generales

**BOIB** Boletín Oficial de las Islas Baleares

**BOJA** Boletín Oficial de la Junta de Andalucía

**BON** Boletín Oficial de Navarra

**BOPV** Boletín Oficial del País Vasco

**CAB** Communauté Autonome Basque

**CAPB** Communauté d'Agglomération Pays basque

**CE** Constitution Espagnole

**CEDH** Cour européenne des droits de l'homme

**CFN** Communauté Forale de Navarre

**ComIDH** Commission Intéraméricaine des droits de l'homme

**CONADEP** Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas

**CourIDH** Cour Intéraméricaine des droits de l'homme

**COVITE** Colectivo de Víctimas del Terrorismo

**CPI** Cour Pénale Internationale

**CV** Commission Vérité

**CVR** Commission Vérité et Réconciliation

**dir.** Sous la direction de

**DOE** Diario Oficial de Extremadura

**DOG** Diario Oficial de Galicia

**DOGV** Diario Oficial de la Generalitat Valenciana

**EA** Eusko Alkartasuna

**EAJ-PNV** Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco

**EHU-UPV** Euskal Herriko Unibertsitatea-Universidad del País Vasco

**EPPK** Euskal Preso Politikoen Kolektiboa

**ERC** Esquerra Republicana de Catalunya

**ETA** Euskadi Ta Askatasuna

**FCMVT** Fundación Centro para la Memoria de las Víctimas del Terrorismo

**FRAP** Frente Revolucionario Antifascista y Patriota

**GAL** Grupos Antiterroristas de Liberación

**GRAPO** Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre

**GTDFI** Groupe de Travail sur les Disparitions Forcées et Involontaires

**IU** Izquierda Unida

**LOPJ** Ley Orgánica del Poder Judicial

**ONU** Organisation des Nations unies

**ONG** Organisation non-gouvernementale

**Op. cit.** *opus citatum* (oeuvre citée)

**PCE** Partido Comunista de España

**PNL** Proposición No de Ley

**PP** Partido Popular

**PPN** Partido Popular de Navarra

**PSE** Partido Socialista de Euskadi

**PSOE** Partido Socialista Obrero Español

**PSN** Partido Socialista de Navarra

**RDP** Revue de Droit Public et de la science juridique en France et à l'étranger

**RECPC** Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología

**TC** Tribunal Constitucional

**TRC** Truth and Reconciliation Commission

**TS** Tribunal Supremo

**TSJPV** Tribunal Superior de Justicia del País Vasco

**UE** Union européenne

- *¿Para qué tocar las heridas?*

*Alguien le responde:*

- *Para qué va a ser, para curarlas.*

*Y la mujer añade:*

- *¿Pero quién se atreve?*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Extrait de *El Silencio Roto*, cité par Carlos Martin Beristain in BERISTAIN Carlos Martin, « El conflicto vasco: ¿violencia, polarización o (re)conciliación? », in MARKEZ ALONSO Iñaki, FERNÁNDEZ LIRIA Alberto, PÉREZ-SALES Pau (ed.), *Violencia y salud mental. Salud mental y violencias institucional, estructural, social y colectiva*, Asociación Española de Neuropsiquiatría, Madrid, 2009, p. 479.

# **INTRODUCTION GÉNÉRALE**







*Mémorial en hommage aux victimes du terrorisme inauguré en 2003 à Vitoria-Gasteiz (Communauté Autonome Basque) sous l'impulsion du Colectivo de Víctimas del Terrorismo*



*Melitón Manzanos, chef de la Brigada Político-Social, police secrète de la dictature franquiste, assassiné par l'organisation ETA en 1968 pendant la dictature*



*José Luis López de Lacalle, ancien militant communiste torturé par Melitón Manzanos pendant la dictature, puis journaliste assassiné par l'organisation ETA en 2000, dans un contexte démocratique*

Peut-on concevoir dans un régime démocratique que bourreaux et victimes soient commémorés côte-à-côte en tant que martyrs d'une même violence ?

Si cette interrogation peut, de prime abord, surprendre, elle se pose de manière concrète et durable dans la Communauté Autonome Basque<sup>2</sup>. Ce territoire est en effet profondément marqué par des violences à motivation politique d'origines diverses, dont le traitement est caractérisé par une extraordinaire complexité. À titre d'exemple, un des principaux monuments dédiés aux victimes du terrorisme, mis en place par la plus importante association des victimes du terrorisme de ce territoire, le *Colectivo de Víctimas del Terrorismo*, entretient une ambiguïté considérable dans le rapport à la violence. Situé dans la capitale politique de la Communauté autonome<sup>3</sup>, le seul monument présentant des plaques individuelles pour l'ensemble des victimes du terrorisme commémore de la même manière en tant que victimes du terrorisme Melitón Manzanos et José Luis López de Lacalle, tous deux victimes de la violence contestataire d'ETA. Or, ces deux victimes ont des parcours radicalement différents : Melitón Manzanos est un tortionnaire notoire d'un régime dictatorial assassiné pendant la dictature, alors que José Luis López de Lacalle est un journaliste assassiné durant la démocratie pour avoir simplement exercé sa liberté d'expression. L'ambiguïté est d'autant plus flagrante que le journaliste était, durant la dictature, un militant communiste clandestin, et fût par conséquent torturé par les services de renseignement du régime autoritaire, et notamment par Melitón Manzanos. La victime et son bourreau se retrouvent alors, aux yeux de la loi et de la société, reconnues de manière égale en tant que victimes d'une même violence contestataire.

Cette situation ubuesque témoigne d'abord de la poursuite de la violence contestataire d'ETA, malgré une transition vers la démocratie. Mais elle traduit surtout une incohérence considérable dans la représentation mémorielle des nombreuses violences à motivation politique commises dans la Communauté Autonome Basque. Sur ce territoire, ces violences sont diverses tant dans leur nature que dans leur intensité : guerre civile,

---

<sup>2</sup> La Communauté Autonome Basque est une des dix-sept communautés autonomes espagnoles. La dénomination du territoire qui fait l'objet de cette étude est extrêmement variable selon le point de vue géographique et idéologique par lequel il est appréhendé. Le terme *Euskal Herria*, « Pays basque », renvoie dans ce travail aux sept provinces basques : Bizkaia, Araba et Gipuzkoa (Communauté Autonome Basque), Nafarroa (Communauté Forale de Navarre), ainsi que Lapurdi, Baxe-Nafarroa et Xiberoa (rassemblées depuis 2017 dans la Communauté d'Agglomération Pays basque). Il est ici fait le choix d'utiliser des termes administratifs de la Communauté Autonome Basque, de la Communauté Forale de Navarre et de la Communauté d'Agglomération Pays Basque, afin de définir les contours du territoire d'*Euskal Herria*.

<sup>3</sup> Ces photographies ont été obtenues grâce au concours d'Iñaki García Calvo, que nous tenons à remercier chaleureusement.

répression de la dictature, terrorisme et violences commises dans le cadre de la politique anti-terroriste. L'existence de ces violences participe à la construction d'un problème structurel spécifique à ce territoire, où différentes victimes se superposent, s'entremêlent dans un imaginaire collectif complexe.

La complexité du traitement de ces violences invite alors à une réflexion concernant une discipline née justement pour traiter des exactions des droits de l'Homme en période de transition vers la démocratie ou vers la paix : la justice transitionnelle. Les instruments alternatifs proposés par la justice transitionnelle apparaissent d'autant plus à propos dans ce cas d'étude qu'ils sont applicables à des contextes de démocraties consolidées, dans lesquels le « moment transitionnel » n'est pas d'actualité. Cette évolution est une mutation récente de la justice transitionnelle (**Section 1**), illustrée dans la Communauté Autonome Basque, où le fait transitionnel est particulièrement difficile à identifier (**Section 2**). Il participe de la construction d'une justice transitionnelle qui s'affranchit de la transition (**Section 3**).

## **Section 1 : La justice transitionnelle, un concept en mutation**

La justice transitionnelle est originellement liée aux périodes de transition vers la démocratie ou vers la paix (**I**). Elle fait cependant l'objet, durant la dernière décennie, d'un développement hors des frontières transitionnelles généralement admises (**II**).

### **I. Une origine inhérente à la transition**

Face aux crimes de masse commis tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle, une « *nouvelle forme de justice* »<sup>4</sup> s'est imposée : la justice transitionnelle. Cette nouvelle forme de justice naît, selon Ruti Teitel, lors des procès de Nuremberg en 1945 contre les principaux dignitaires nazis<sup>5</sup>. Elle connaît, au lendemain de la Guerre froide, un développement considérable, jusqu'à être traditionnellement définie comme :

---

<sup>4</sup> GARAPON Antoine, *Des crimes que l'on ne peut ni punir ni pardonner*, Editions Odile Jacob, Paris, 2002, p. 282.

<sup>5</sup> TURGIS Noémie, *La justice transitionnelle en droit international, Organisation internationale et relations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 8. Marina Eudes indique que la justice transitionnelle est « historiquement née » lors des procès de Nuremberg. V. EUDES Marina, « La justice transitionnelle », in ASCENCIO Hervé, DECAUX Emmanuel, PELLET Alain, *Droit international pénal*, 2<sup>ème</sup> édition, Pedone, Paris, 2012, p. 593. V. aussi LA ROSA Anne-Marie, PHILIPPE Xavier, « La justice transitionnelle », in

*l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation. Peuvent figurer au nombre de ces processus des mécanismes tant judiciaires que non judiciaires, avec (le cas échéant) une intervention plus ou moins importante de la communauté internationale, et des poursuites engagées contre des individus, des indemnisations, des enquêtes visant à établir la vérité, une réforme des institutions, des contrôles et des révocations, ou une combinaison de ces mesures<sup>6</sup>*

La justice transitionnelle se présente ainsi comme une alternative permettant de rendre justice, là où la justice pénale ordinaire n'a pas - ou plus - les moyens d'être opérante. L'exceptionnelle gravité et ampleur des exactions commises est en effet telle qu'il est apparu nécessaire d'élaborer une *autre* justice, une « *méthodologie appropriée aux difficultés spécifiques liées à la commission de violations massives de droits de l'homme* »<sup>7</sup>. Elle est ainsi, selon Xavier Philippe et Fabrice Hourquebie, « *une justice d'exception qui répond à une situation exceptionnelle pour proposer des solutions elles-mêmes exceptionnelles* »<sup>8</sup>. Ce caractère exceptionnel suppose une ambition certaine à la suite d'exactions massives : trouver un fragile équilibre entre paix et justice, dans des sociétés instables et fortement fragmentées. Pour ce faire, la justice transitionnelle tente de concilier ou de remplacer des instruments de répression pénale par des instruments alternatifs adaptés à travers quatre piliers identifiés par Louis Joinet<sup>9</sup> : le droit à la vérité (droit de connaître les circonstances des crimes, les raisons, et les différents facteurs ayant conduit à la perpétration de ces crimes), le droit à la justice (les poursuites pénales pour les responsables des violations des droits de l'homme les plus graves<sup>10</sup>), le droit à la réparation (dignité des victimes à travers des réparations matérielles et symboliques), ainsi que des garanties de non-répétition (politiques d'éducation, politiques mémorielles). Ces quatre piliers sont appliqués de

---

CHETAIL Vincent (dir.), *Lexique de la consolidation de la paix*, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 258. Luis Miguel Gutiérrez Ramírez souligne néanmoins que l'origine de la justice transitionnelle est difficile à établir historiquement. V. GUTIÉRREZ RAMÍREZ Luis-Miguel, *Justice transitionnelle et Constitution*, Institut Universitaire Varenne, Paris, 2018, p. 10.

<sup>6</sup> S/2004/616, §8. Afin de faciliter la lecture, l'ensemble des textes des Nations unies sont référencés par leur code d'identification. Leurs intitulés exacts sont répertoriés dans la bibliographie.

<sup>7</sup> FREEMAN Mark, MAROTINE Dorothée, « La justice transitionnelle : un aperçu du domaine », *ICTJ*, 19 novembre 2007, p. 10.

<sup>8</sup> HOURQUEBIE Fabrice, PHILIPPE Xavier, « La justice transitionnelle et le droit public, une introduction et quelques réflexions », *RDP*, n°4, 2018, p. 935.

<sup>9</sup> E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 ; E/CN.4/2005/102/Add.1. Pour une synthèse complète des quatre piliers de la justice transitionnelle, v. MASSIAS Jean-Pierre, PICARD Kelly, « Les piliers de la justice transitionnelle », *RDP*, n°4, 2018, pp. 961-984.

<sup>10</sup> Sont ici entendus comme « crimes les plus graves » les crimes répertoriés par l'article 5 du Statut de la Cour pénale internationale : le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre ainsi que le crime d'agression.

manière variable, au gré des opportunités offertes par les différents contextes, à travers des instruments divers ayant des objectifs ambitieux. En effet, les instruments de la justice transitionnelle doivent tout à la fois traiter le passé traumatique et instaurer une paix durable, considérer en priorité les victimes<sup>11</sup>, s'attacher à la répression des violations graves du droit international, à la réforme des institutions, à la réconciliation, au moyen de cadres processuels qui peuvent être de nature judiciaire et non judiciaire<sup>12</sup>. Mark Freeman et Dorothée Marotine établissent quatre domaines de la justice transitionnelle : les poursuites pénales (par des tribunaux nationaux, internationaux ou hybrides), les enquêtes visant à établir la vérité sur les exactions passées (soit *via* les enquêtes nationales officielles telles que les commissions vérité, soit *via* les commissions d'enquête internationales, les mécanismes des Nations unies ou des ONG), les réparations (compensatoires, symboliques, sous forme de restitution ou de réhabilitation), et les réformes institutionnelles (comprenant les réformes du système de la sécurité et les réformes judiciaires, la révocation des auteurs d'exactions des postes de la fonction publique et la formation en droits de l'homme des fonctionnaires).

Le « cahier des charges » de la justice transitionnelle apparaît alors conséquent : la création d'un nouvel *ethos*<sup>13</sup>, d'une nouvelle société capable de vivre-ensemble, à travers un travail de mémoire, l'éducation à l'État de droit et à une culture de paix<sup>14</sup>. Le caractère large de ces enjeux implique nécessairement d'intégrer des champs d'action de l'État qui sont d'autant plus vastes : responsabilité de l'État (*accountability*), maintien de la paix, construction de l'État de droit, démocratisation, libéralisation, construction nationale, *truth-telling* et réconciliation sociale<sup>15</sup>. La mobilisation de l'État a alors l'objectif à la fois thérapeutique et cathartique de « restaurer la dignité des victimes, d'instaurer la confiance entre les groupes antagonistes, de favoriser les changements institutionnels nécessaires à une nouvelle relation au sein de la population permettant l'établissement d'un État de droit

---

<sup>11</sup> MCEVOY Kieran, MCCONNACHIE Kirsten, « Victimology in Transitional Justice: Victimhood, Innocence and Hierarchy », *European Journal of Criminology*, n°28, 2013, p. 528.

<sup>12</sup> LA ROSA Anne-Marie, PHILIPPE Xavier, « La justice transitionnelle », in CHETAIL Vincent (dir.), *op. cit.*, pp. 260-261. V. FREEMAN Mark, MAROTINE Dorothée, *op. cit.*, p. 2.

<sup>13</sup> BÖHME Martín, « Transitional Justice Symposium: Reflections on the Transitional Moment », *Opiniojuris*, 15 septembre 2020 (en ligne).

<sup>14</sup> EUDES Marina, « La justice transitionnelle », *op. cit.*, p. 595.

<sup>15</sup> TEITEL Ruti, « Transitional justice genealogy », *Harvard Human Rights Journal*, n°16, 2003, p. 71.

sans pour autant avaliser les pratiques d'impunité totale ou partielle »<sup>16</sup>, un objectif qui n'est pas exempt de contradictions<sup>17</sup>.

Au regard de ces mandats et de ces paradoxes, les instruments de justice transitionnelle doivent faire preuve de pragmatisme. Ils doivent s'adapter aux spécificités locales, ainsi qu'à la *realpolitik* conditionnant chaque contexte. La justice transitionnelle oscille ainsi entre « l'idéalement souhaitable et le pratiquement possible »<sup>18</sup>, en fonction des « contraintes politiques perçues par les détenteurs du pouvoir »<sup>19</sup>. Le pragmatisme et l'adaptabilité des instruments de la justice transitionnelle est sans aucun doute l'origine de son succès à travers le monde, qui se traduit par l'automatisation progressive du recours à la justice transitionnelle. L'exemple de la multiplication à travers le monde des Commissions Vérité et Réconciliation, qualifiées par Jean-Pierre Massias d'« incarnation la plus accomplie du pragmatisme qu'implique et qu'illustre la justice transitionnelle »<sup>20</sup>, est l'illustration la plus éloquente de l'évidence que constituent ces instruments aujourd'hui. Ils se multiplient du fait de la construction d'un « droit de la justice transitionnelle »<sup>21</sup> et de leur promotion intense de la part des Nations unies. Ces dernières deviennent en effet à partir des années 1990 un véritable promoteur de la justice transitionnelle, notamment à travers la création d'un Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, le 28 septembre 2001<sup>22</sup>. À tel point que le Conseil des droits de l'homme des Nations unies intègre en 2016 des « stratégies globales de justice de

---

<sup>16</sup> SOTTAS Eric, « Justice transitionnelle et sanction », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°870, 30 juin 2008, p. 1 (en ligne).

<sup>17</sup> V. LA ROSA Anne-Marie, PHILIPPE Xavier, « La justice transitionnelle », in CHETAIL Vincent (dir.), *op. cit.*, p. 268; MASSIAS Jean-Pierre, « Politique, politisation et Justice transitionnelle », *Les cahiers de la justice*, 2015, n°3, p. 346 ; ANDRIEU Kora, « Transitional Justice: A New Discipline in Human Rights », Violence de masse et Résistance - Réseau de recherche, SciencesPo, 18 Janvier 2010 (en ligne); TEXIER Philippe, « Impunité et réconciliation nationale au Salvador », in *La Déclaration universelle des droits de l'homme et les nouveaux défis du XX<sup>ème</sup> siècle : dossier de fiches d'expériences*, Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire, Paris, 2001, cité in JOINET Louis (dir.), *Lutter contre l'impunité. Dix questions pour comprendre et agir*, La Découverte, Paris, 2002, p. 31.

<sup>18</sup> JOINET Louis, « Face aux dilemmes de l'instauration des processus de justice transitionnelle », *Mouvements*, Editions La Découverte, n°53, 2008 p. 53.

<sup>19</sup> LEFRANC Sandrine, « La professionnalisation d'un militantisme réformateur du droit : l'invention de la justice transitionnelle », *Droit et société*, n°73, 2009, pp. 571-572.

<sup>20</sup> MASSIAS Jean-Pierre, « Postface - Justice transitionnelle : entre indignation et innovation », in ETCHART Joana, MIROUX Franck (dir.), *Les pratiques de vérité et de réconciliation dans les sociétés émergentes de situations violentes ou conflictuelles*, Institut francophone pour la Justice et la Démocratie, Paris, 2020, p. 218.

<sup>21</sup> FLORY Philippe, *L'action de l'ONU dans le domaine de la justice transitionnelle*, Université Grenoble Alpes, Thèse dactyl., 2018, p. 46.

<sup>22</sup> A/HRC/RES/18/7 ; A/HRC/RES/27/3.

*transition* »<sup>23</sup>. La justice transitionnelle est alors intrinsèquement associée à un moment de transformation politique, sociale et juridique spécifique : la transition.

La justice transitionnelle se définit à l'origine comme l'application d'instruments spécifiques et alternatifs à la justice pénale mis en place pendant une période de transition<sup>24</sup>. Issue du latin *transitio*, c'est-à-dire le passage d'un état à un autre<sup>25</sup>, la période de transition désigne, dans le cadre du traitement de violations massives des droits de l'homme, une période mettant un terme à ces exactions. La justice de la transition s'applique alors à une période de transformation désignant selon Marina Eudes « à la fois des États se relevant progressivement d'une guerre, civile ou interétatique, et ceux dont le régime politique vient de changer, passant de l'apartheid ou de l'autoritarisme à la démocratie »<sup>26</sup>. Les instruments de la justice transitionnelle sont alors associés à une période de transition vers la démocratie après un régime autoritaire, ou une transition vers la paix après un conflit armé, chacune ayant ses spécificités.

D'une part, si elle est définie comme un intervalle entre un régime politique et un autre<sup>27</sup>, la transition correspond à une transition vers la démocratie. La justice transitionnelle est alors associée à « l'étude des choix effectués et la qualité de justice rendue lorsque les États procèdent au remplacement des régimes autoritaires par des institutions étatiques démocratiques »<sup>28</sup>. Elle est, selon Ruti Teitel, « une conception de la justice associée à des périodes de changement politique au cours desquelles il apparaît nécessaire de trouver des réponses juridiques pour faire face aux crimes commis par des régimes répressifs précédents »<sup>29</sup>. Son application dans le cadre d'un processus de transformation d'un régime autoritaire vers une démocratie lui confère, malgré les difficultés inhérentes à déterminer le

---

<sup>23</sup> A/HRC/RES/33/19, § 2.

<sup>24</sup> V. *inter alia* TEITEL Ruti, « Transitional Justice Genealogy », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, 2003, p. 69; DE GREIFF Pablo, « Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la Justicia Transicional », *Anuario de Derechos Humanos*, n°7, 2011, p. 18.

<sup>25</sup> LA ROSA Anne-Marie, PHILIPPE Xavier, « La justice transitionnelle », in CHETAIL Vincent (dir.), *op. cit.*, 2009, p. 258.

<sup>26</sup> EUDES Marina, « La justice transitionnelle », *op. cit.*, p. 594. Ambos Kai souligne aussi que les études relatives à la justice transitionnelle s'orientent autour des transitions vers la paix et transitions vers la démocratie. V. AMBOS Kai, « El marco jurídico de la justicia de transición », in AMBOS Kai, MALARINO Ezequiel, ELSER Gisela (ed.), *Justicia de transición. Informes de America Latina, Alemania, Italia y España*, Sankt Augustin, Fondation Konrad Adenauer, 2009, p. 26.

<sup>27</sup> « The « transition » is the interval between one political regime and another ». O'DONNELL Guillermo, SCHMITTER Philippe, *Transitions from Authoritarian Rule - Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986, p. 6.

<sup>28</sup> SIEGEL Richard Lewis, « Transitional Justice. A Decade of Debate and Experience », *Human Rights Quarterly*, n°20, 1998, p. 431.

<sup>29</sup> TEITEL Ruti, « Transitional justice genealogy », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, 2003, p. 39. V. aussi TEITEL Ruti, « Transitional Justice in a new era », *Fordham International Law Journal*, vol. 26, n°4, 2003, p. 893.



début et l'aboutissement de tout processus de démocratisation<sup>30</sup>, un rôle particulier. La justice transitionnelle, en tant qu'instrument de gestion de violations massives des droits de l'homme, joue en effet un rôle central dans le « *processus radical de mutation politique (et sociétale)* », entre la disparition de l'ordre de l'ancien régime et la mise en place des nouvelles institutions *a priori* démocratiques<sup>31</sup>. Par la reconnaissance officielle des victimes et la lutte contre l'impunité des principaux responsables, la justice transitionnelle renforce - et parfois même crée - la confiance entre les citoyens et un État responsable dans le passé d'exactions considérables. Les instruments de justice transitionnelle permettent aussi de garantir le déroulement de la transition démocratique comme un « *processus rationnel de pacification sociale* »<sup>32</sup>, ainsi que la construction d'un nouveau régime respectueux des principes de l'État de droit et des droits de l'homme. Cette construction est notamment rendue possible par l'application de mesures de *vetting* ou de lustration, permettant le renouvellement de l'ensemble ou d'une partie des forces de l'ordre accoutumées aux pratiques violentes propres à un régime autoritaire.

D'autre part, la justice transitionnelle est mobilisée dans le cadre d'une seconde catégorie de transitions : les transitions vers la paix. À l'instar des processus de transitions vers la démocratie, les processus de transitions vers la paix se caractérisent par leurs contours

---

<sup>30</sup> Si le début d'une transition démocratique peut-être identifié par des changements institutionnels, certifier de la fin ou de l'aboutissement d'une transition démocratique semble une opération complexe. Jean-Pierre Massias souligne à ce sujet que « *compte tenu d'un objectif aussi large et aussi vague que la Démocratie, on ne peut savoir, ni même prévoir, quand elle va s'achever* ». V. MASSIAS Jean-Pierre, « Politique, politisation et justice transitionnelle », *Les cahiers de la justice*, n°3, 2015, p. 375. Si l'objectif de toute transition est de parvenir à un « *Eden démocratique* », l'absence de définition ou d'objectif d'identification de cette ultime étape de la démocratisation empêche d'identifier un aboutissement intégral du processus. V. HAZAN Pierre, *Juger la guerre, juger l'histoire. Du bon usage des commissions vérité et de la justice internationale*, Presses Universitaires de France, 2007, p. 45. Nicolas Guilhot et Philippe Schmitter proposent quant à eux une définition relativement vague de la transition, définie comme « *un laps de temps délimité à chaque extrémité par l'existence d'un régime politique présumé stable* ». V. GUILHOT Nicolas, SCHMITTER Philippe, « De la transition à la consolidation ; une lecture rétrospective des démocratization studies », *Revue française de science politique*, 50<sup>ème</sup> année, n°4-5, 2000, p. 618. Magalie Besse souligne que « *le qualificatif démocratique se borne en fait à décrire l'objectif assigné au processus : la transition destinée à mettre en place un régime démocratique demeure un état intermédiaire ouvrant la voie des possibles mais dont l'aboutissement est incertain* ». V. BESSE Magalie, *Les transitions constitutionnelles démocratisantes. Analyse comparative*, Centre Michel de l'Hospital, Presses Universitaires de Clermont, Clermont-Ferrand, 2018, p. 15. V. aussi GUTIÉRREZ RAMÍREZ Luis-Miguel, *op. cit.*, p. 12.

<sup>31</sup> MASSIAS Jean-Pierre, « Politique, politisation... », *op. cit.*, p. 244.

<sup>32</sup> MASSIAS Jean-Pierre, « Les incidences du processus de pacification sur l'écriture constitutionnelle », in PHILIPPE Xavier, DANELCIUC-COLODROVSCHI Nataşa (dir.), *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles. Quelles solutions pour une meilleure gestion des fins de conflit ?* Institut Universitaire Varenne, Paris, 2014, p. 27. L'auteur évoque, au-delà de la « pacification sociale », la « pacification démocratique » que doit permettre le processus de changement de régime. V. MASSIAS Jean-Pierre, « Pacification sociale... », *op. cit.*, p. 165. L'auteur cite à ce sujet les « 3 R » (Réduction de la violence, Résolution des contradictions et Réconciliation des acteurs) mis en avant par Johan Galtung (p. 172).

mal définis, tant ils intègrent des notions vastes telles que la réconciliation<sup>33</sup> ou la consolidation de paix. En effet, cette dernière notion recouvre trois approches : le maintien de la paix (*peacekeeping*, soit l'arrêt de la violence), le rétablissement de la paix (*peacemaking*, la résolution du conflit par le dialogue), et la consolidation de la paix (*peacebuilding*, relatif aux causes profondes du conflit)<sup>34</sup>. La transition vers la paix intègre donc des problématiques particulièrement complexes, dont la résolution définitive semble difficile à identifier<sup>35</sup>. Les objectifs que confèrent les Nations unies à la justice transitionnelle sont à ce propos révélateurs du caractère large de la transition vers la fin d'un conflit armé. En effet, après avoir véritablement intégré le « *maintien et le rétablissement de la paix* »<sup>36</sup>, les Nations unies intègrent la justice transitionnelle comme un « *élément crucial du travail de pérennisation de la paix* »<sup>37</sup>. Le Conseil de sécurité ainsi que l'Assemblée générale des Nations unies définissent alors la justice transitionnelle à travers des contours extrêmement vastes, à savoir :

*l'adoption d'une démarche englobant tous les aspects de la justice transitionnelle visant notamment à favoriser l'apaisement et la réconciliation, la mise en place d'institutions de sécurité qui soient professionnelles, efficaces et responsables, y compris en réformant le secteur de la sécurité, et la mise en œuvre de programmes de démobilisation, de désarmement et de réintégration qui soient inclusifs et efficaces et qui assurent la transition du désarmement et de la démobilisation à la réinsertion sont fondamentales du point de vue de la consolidation de la paix et de la stabilité, de la réduction de la pauvreté, de la promotion de l'État de droit, de l'accès à la justice et de la bonne gouvernance, ainsi que du renforcement de l'autorité légitime de l'État, et qu'elles sont également indispensables pour empêcher les pays de s'engager ou de se réengager dans un conflit*<sup>38</sup>

Le rôle large conféré à la justice transitionnelle dans les processus de transition vers la paix s'intègre par ailleurs dans une approche holistique de la pacification, intégrant à la fois la sécurité, le développement et les droits de l'homme<sup>39</sup>. Elle vise alors, dans un contexte

---

<sup>33</sup> Entendue comme le « *processus par lequel une société passe d'un passé divisé à un avenir partagé. Ce processus doit permettre aux anciens ennemis de vivre ensemble, sans nécessairement les amener à s'apprécier ou se pardonner, ni même oublier le passé de quelque manière que ce soit* ». V. HAZAN Pierre, « Réconciliation », in CHETAİL Vincent (dir.), *op. cit.*, p. 337.

<sup>34</sup> CHETAİL Vincent, « La consolidation de la paix : enjeux et ambiguïtés d'un concept en quête d'identité », in CHETAİL Vincent (dir.), *op. cit.*, pp. 29-30.

<sup>35</sup> L'irénologue Johan Galtung distingue la « paix négative » (l'absence immédiate de violences physiques, la fin des hostilités) et la « paix positive » (la fin du conflit en lui-même). La deuxième catégorie de pacification correspond à la disparition des causes politiques et sociales des origines du conflit. V. GALTUNG Johan, *War and defense : essays in peace research*, vol. 1, Christian Ejlertsen, Copenhagen, 1975, p. 29.

<sup>36</sup> V. l'Agenda pour la paix de 1992 du Secrétaire général des Nations unies Boutros Boutros-Ghali : A/47/277.

<sup>37</sup> A/73/336, §12.

<sup>38</sup> S/RES/2282, §12 ; A/RES/70/262, §12.

<sup>39</sup> ONU, Commission de consolidation de la paix, Groupe de travail sur les leçons apprises, *Synthesis report and Summary of discussions, Key insights, principles, good practices and emerging lessons in peacebuilding*, 12 juin 2008, p. 13.

de pacification, à la fois à reconnaître les victimes en leur attribuant des réparations et rétablissant leur dignité, afin de garantir la réconciliation dans une société animée par un nouveau pacte social. Par ailleurs, les instruments de justice transitionnelle ambitionnent de faciliter la réintégration des anciens combattants, voire à aborder plus profondément les origines du conflit ayant déchiré une société.

Néanmoins, il apparaît que l'application des instruments de justice transitionnelle ne soit pas circonscrite aux périodes définies comme strictement transitionnelles. En effet, ces instruments tendent à être appliqués plusieurs décennies après la transition en question, voire dans des contextes où la transition n'a jamais véritablement existé. La justice transitionnelle est alors une théorie « dépassée par la pratique »<sup>40</sup>, ce qui impose de s'interroger sur un élargissement de la définition de la justice transitionnelle.

## **II. Un développement hors de la transition**

Si le constat du dépassement du fait transitionnel par la justice transitionnelle n'est pas nouveau<sup>41</sup>, cette évolution est particulièrement significative dans la pratique depuis le milieu des années 2010. En effet, se multiplient les terrains d'application où la justice transitionnelle n'est pas circonscrite à la période de la transition. S'opère alors une véritable rupture avec la temporalité traditionnelle de la justice transitionnelle, qui implique une nouvelle classification de ses instruments.

En 2014, le Ministère des Affaires étrangères français fait explicitement état de la diversification croissante des contextes d'application de la justice transitionnelle. Les auteurs de « *l'approche française de la justice transitionnelle* »<sup>42</sup> distinguent différentes possibilités de mise en place de la justice transitionnelle. Au-delà des situations transitionnelles traditionnelles (procès suite à des situations de génocide et de crimes de

---

<sup>40</sup> GUTIÉRREZ RAMÍREZ Luis-Miguel, *op. cit.*, p. 12.

<sup>41</sup> Mark Freeman et Dorothee Marotine décrivent en 2007 la justice transitionnelle comme une « *méthodologie [qui] pourra être utilisée dans des contextes variés, y compris par des démocraties établies souhaitant gérer le legs de violations commises dans un passé parfois lointain* ». V. FREEMAN Mark, MAROTINE Dorothee, « Qu'est-ce que la justice transitionnelle ? », *ICTJ*, Bruxelles, 2007, p. 3. Ruti Teitel identifie le dernier temps de développement de la justice transitionnelle à travers sa normalisation et sa systématisation à partir des années 2000, notamment à travers la création de la Cour pénale internationale. V. TEITEL Ruti, « *Transitional Justice genealogy* », *op. cit.*, pp. 69-94.

<sup>42</sup> MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL, « *Rapport de stratégie. L'approche française de la justice transitionnelle* », Direction générale de la mondialisation, du développement, et des partenariats, Paris, 2014, p. 9.

masse, le temps du post-conflit immédiat), les auteurs du rapport distinguent « *la justice transitionnelle menée en dehors d'une phase de transition mais à la suite d'une période plus ou moins longue de violations des droits de l'homme, ou en rupture avec une continuité institutionnelle* », ainsi que l'application de la justice transitionnelle dans « *les États démocratiques dans lesquels les tensions mémorielles sont toujours présentes de nombreuses années après les faits* ». La diversification dont témoigne le rapport est symptomatique d'une dynamique plus vaste relative à un développement de la justice transitionnelle hors des frontières transitionnelles.

Cette « émancipation » transitionnelle peut être synthétisée en deux catégories principales. D'une part, la justice transitionnelle hors transition est appliquée dans une dimension post-transitionnelle : les instruments de la justice transitionnelle sont alors mis en place plusieurs décennies après la transition initiale, car pour des raisons diverses, ils n'ont pas été mobilisés pendant cette transition. Cette première catégorie regroupe des réalités distinctes, telles que l'organisation de procès à retardement contre des responsables de régimes autoritaires au Chili ou au Salvador, qualifiés explicitement par Cath Collins comme instruments d'une « *justice post-transitionnelle* »<sup>43</sup>. Cette catégorie intègre également les contextes dans lesquels l'application de la justice transitionnelle varie dans le temps. Le cas argentin s'impose alors comme l'exemple paradigmatique d'une justice transitionnelle qui évolue considérablement. Alors qu'au lendemain du renversement de la junte militaire une Commission vérité est mise en place et que les principaux responsables sont traduits en justice, l'enracinement de la démocratie se traduit par des mesures de grâce, puis l'organisation de nouveaux procès contre les responsables de violations graves des droits de l'homme. Patricia Tappatá de Valdez qualifie à ce propos l'Argentine comme « *le pays d'Amérique latine qui a vécu depuis 1983 la quasi-totalité des options connues dans le traitement judiciaire et social de son passé de violations des droits de l'homme* »<sup>44</sup>.

D'autre part, les instruments de justice transitionnelle tendent à être appliqués pour des victimes de violences qui ne peuvent pas véritablement être associées à des moments de transitions à la démocratie ou à la paix. C'est notamment le cas des pensionnats indiens mis en place pour les « Peuples premiers » au Canada, concernant le traitement des autochtones

---

<sup>43</sup> COLLINS Cath, *Post-transitional justice: Human rights in Chile and el Salvador*, Penn State University Press, 2011, 296 p.

<sup>44</sup> TAPPATÁ DE VALDEZ Patricia, « La recherche de la vérité et de la justice comme construction d'une logique démocratique », *Mouvements*, La Découverte, n°53, 2008, p. 79.

en Australie<sup>45</sup>, les minorités ethniques en Norvège et en Finlande<sup>46</sup>. La mise en place d'une Commission Vérité et Réconciliation aux États-Unis (Commission *Greensboro*) en 2004, concernant des assassinats commis par des membres du *Klu Klux Klan* en 1979, témoigne aussi de l'application d'instruments de justice transitionnelle dans des périodes qui ne sont en aucun cas transitionnelles. Cette extension de l'applicabilité des instruments de la justice transitionnelle aboutit même à un recours aux instruments de la justice transitionnelle pour des faits n'ayant aucune connotation politique *per se*, comme par exemple une catastrophe naturelle<sup>47</sup>.

Ce constat implique de définir la justice transitionnelle d'une autre manière. En effet, une définition formelle, c'est-à-dire l'application d'instruments appliqués strictement durant une période de transition vers la démocratie ou de transition vers la paix, n'est pas opérante. Il s'agit alors de s'orienter vers une définition matérielle de la justice transitionnelle, qui ne se traduit ni par l'application d'instruments au moment de la transition, ni par une dénomination explicite en tant que mécanismes de justice transitionnelle. Est alors aussi identifié comme instrument de justice transitionnelle tout instrument mis en place par les autorités publiques dont l'objectif est de traiter des violations graves des droits de l'homme, lorsque les instruments de justice pénale classique ne peuvent être appliqués pour des raisons matérielles ou politiques. Cette définition suppose une approche hybride de la justice transitionnelle. Elle associe d'une part, des mécanismes *ad hoc* dérogatoires, définis par Luis-Miguel Gutiérrez « à la fois comme un régime juridique et un ensemble de processus dérogatoires mis en place lors de contextes particuliers pour faire face à certaines infractions commises dans une période déterminée antérieure, à partir de la promulgation de normes *ad hoc* qui sont appliquées à ces infractions de manière rétroactive »<sup>48</sup>. Ces mécanismes concernent aussi ce que Fabrice Hourquebie nomme les « processus mémoriels », définis comme la création de commissions « après qu'un certain temps, propice à l'apaisement, mais pas à l'oubli, se soit écoulé depuis la situation tragique qui a marqué l'histoire d'un peuple [afin] d'établir les faits, avec la distance suffisante qui

---

<sup>45</sup> REIGER Caitlin, « Commission vérité en Australie : la justice transitionnelle face à l'héritage colonial », *Justiceinfo.net*, 30 juillet 2020 (en ligne).

<sup>46</sup> BONET PÉREZ Jordi, ALIJA FERNÁNDEZ Rosa Ana, « Impunidad, derechos humanos y justicia transicional », *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, n° 53, 2009, p. 110. V. aussi PETIT Franck, « Peuples autochtones : les timides premiers pas de la Commission vérité norvégienne », *JusticeInfo*, 28 janvier 2020 (en ligne).

<sup>47</sup> AVOCATS SANS FRONTIÈRES CANADA, *Le processus de paix en Colombie. Des fiches pratiques d'avocats sans frontières Canada*, « Les enjeux liés à la justice », 2016, p. 7 (en ligne).

<sup>48</sup> GUTIÉRREZ RAMÍREZ Luis-Miguel, *op. cit.*, pp. 20-21.

donnera au travail d'investigation toute sa légitimité, en vue d'éclairer un pan de l'Histoire et de faire connaître une « histoire » - qui, tout en étant commune, n'est pas pour autant partagée - et qui a profondément divisé la société »<sup>49</sup>. D'autre part, cette approche intègre des politiques de mémoire, définies comme un « ensemble de discours, d'attentes, de revendications, de pratiques, de politiques, de réalisations ayant pour objectif de représenter le passé en général »<sup>50</sup>. Ces politiques dépassent la mise en place de mécanismes juridiques, et intègrent notamment des politiques d'éducation, d'accès aux archives et de socialisation de l'ensemble des initiatives liées au traitement de ces exactions.

La Communauté Autonome Basque s'intègre pleinement dans cette diversification de la justice transitionnelle. En effet, des instruments de justice transitionnelle y sont appliqués alors que la transition n'existe pas - ou plus - au moment de cette application. La justice transitionnelle y dépasse la transition de deux manières : ce dépassement est à la fois post-transitionnel (la justice transitionnelle est appliquée après la transition initiale) et hors-transitionnel (la justice transitionnelle est appliquée alors que la transition n'est pas reconnue comme telle). Dans les deux cas, l'application de la justice transitionnelle ne s'affranchit toutefois jamais totalement d'un moment transitionnel de référence. L'existence d'une justice transitionnelle au-delà de la transition dans la Communauté Autonome Basque est donc directement liée à la spécificité historique, politique et juridique de ce territoire.

## **Section 2 : La Communauté Autonome Basque, une transition complexe**

Alors que la justice transitionnelle est devenue un véritable mantra<sup>51</sup> international au tournant du siècle, sa conceptualisation dans la Communauté Autonome Basque fait face à deux obstacles majeurs : la complexité du fait transitionnel (I) et la profonde controverse politique et académique relative à la manière d'aborder les violences à motivation politique commises dans le passé (II).

---

<sup>49</sup> HOURQUEBIE Fabrice, « Les processus de justice transitionnelle dans l'espace francophone : entre principes généraux et singularités », *Les cahiers de la justice*, n°3, 2015, p. 326. V. aussi HOURQUEBIE Fabrice, « La justice transitionnelle a bien un sens », *Afrique contemporaine*, n°2050, 2014/2, p. 87.

<sup>50</sup> ROUSSO Henry, *Face au passé, Essais sur la mémoire contemporaine*, Belin, Paris, 2016, p. 14.

<sup>51</sup> HAZAN Pierre, « Measuring the impact of punishment and forgiveness: a framework for evaluation of transitional justice », *International Review of Red Cross*, vol. 88, n°861, 2006, p. 19.

## **I. Une identification ambiguë de la transition**

La Communauté Autonome Basque témoigne d'un « fait transitionnel » particulièrement complexe. Ce territoire est en effet caractérisé par une ambiguïté transitionnelle, liée à l'absence d'une « *transition double* »<sup>52</sup>, c'est-à-dire une transition de la dictature vers la démocratie (**A**) ainsi qu'une transition vers la paix (**B**).

### *A. La transition vers la démocratie*

Le premier « moment transitionnel » dans la Communauté Autonome Basque est lié à la transition institutionnelle de l'Espagne vers un régime démocratique, entre 1975 et 1982<sup>53</sup>. Ce processus de transformation fait suite à plusieurs décennies de violations graves des droits de l'homme, commises pendant une guerre civile et un régime dictatorial.

La guerre civile espagnole éclate à la suite du soulèvement militaire des 17 et 18 juillet 1936 mené contre la Seconde République, régime essentiellement contesté par les secteurs conservateurs pour ses politiques progressistes et décentralisatrices<sup>54</sup>. Durant trois années, le pays se déchire violemment entre partisans d'une Espagne conservatrice, catholique, traditionaliste, et défenseurs d'une Espagne libérale et républicaine. Ce conflit, auquel participent plusieurs puissances internationales (notamment les forces de l'Axe et l'URSS) mène à la victoire des troupes dirigées par le Général Francisco Franco. Dans un esprit de croisade et de reconquête de l'Espagne face au « péril rouge », le nouveau régime est proclamé le 1<sup>er</sup> avril 1939, et ouvre la voie à presque quatre décennies de dictature national-catholique visant à protéger une Espagne « *una, grande y libre* ».

Cette dictature s'enracine par une répression particulièrement violente jusqu'à la fin des années 1950. La période de la *posguerra* vise pour les nouvelles autorités franquistes à neutraliser les éléments subversifs (socialistes, communistes, anarchistes, séparatistes

---

<sup>52</sup> CHINCHÓN ÁLVAREZ Javier, « Justicia transicional », in VINYES Ricard (dir.), *Diccionario de la memoria colectiva*, Gedisa, Barcelone, 2018, p. 239.

<sup>53</sup> La délimitation temporelle du processus de transition démocratique espagnole est l'objet de dissensus intellectuels conséquents. Nous retenons ici par souci de synthèse les bornes temporelles faisant l'objet du plus vaste consensus. V. LINZ Juan, STEPAN Alfred, *Problems of Democratic transition and consolidation - Southern Europe, South American and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996, p. 108; BABY Sophie, *Le mythe de la transition pacifique, Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velázquez, Madrid, 2012, p. 12.

<sup>54</sup> Le processus de décentralisation aboutit dans les trois provinces basques de Bizkaia, Araba et Gipuzkoa, à l'adoption d'un Statut d'Autonomie en 1936 sous le gouvernement du *lehendakari* José Antonio Agirre.

basques et catalans), au moyen d'une violence extrême, d'exécutions sommaires, de disparitions forcées, et de la mise en place de camps de prisonniers, poussant à l'exil des centaines de milliers d'espagnols. Malgré la difficulté d'établir un bilan précis des exactions commises, les études les plus abouties confirment par exemple l'existence de 114 266 cas de disparitions forcées entre le 17 juillet 1936 et le 31 décembre 1951<sup>55</sup>. Grâce à cette répression systémique<sup>56</sup>, le régime met en place un parti unique (*Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista*), une autarcie économique, ainsi qu'un isolement diplomatique.

La seconde période du franquisme ouvre la voie à un développement économique considérable qui se traduit par une ouverture politique extrêmement limitée. Cette période se caractérise surtout par la structuration de mouvements contestataires violents, notamment au Pays basque, suite à la naissance d'ETA en 1959. Cette organisation commet son premier meurtre en 1968, au nom d'une révolution visant l'élimination du régime franquiste et la construction d'un Pays basque indépendant et socialiste. Le territoire de la Communauté Autonome Basque se distingue aussi par rapport au reste du territoire espagnol par une contestation ouvrière grandissante, à laquelle s'ajoute l'opposition d'une partie significative du clergé basque. Face à cette contestation, se met en place une répression spécifique à ce territoire, notamment à travers le recours à l'état d'exception et aux arrestations massives, faisant entrer ce territoire dans une spirale de violences. Les forces de sécurité ont, dans le cadre de la politique anti-subversive, un recours systématique à la torture, tandis qu'ETA tue 47 personnes jusqu'en 1975<sup>57</sup>. Alors que ces violences deviennent structurelles, le régime est affaibli au début des années 1970 par les luttes internes au sein des formations franquistes, et par la santé déclinante du dictateur, qui aboutit à sa disparition le 20 novembre 1975.

La mort de Francisco Franco incarne le début de la transition vers la démocratie en Espagne, un processus spécifique pour trois raisons :

Tout d'abord, cette transformation du régime a lieu de manière contrôlée et négociée entre partisans de l'ancien régime et réformateurs de l'opposition. Elle s'opère dans le respect de la légalité du régime franquiste, à travers un processus où les responsables de

---

<sup>55</sup> AUDIENCIA NACIONAL, Juzgado Central de instrucción nº005, diligencias Previas Proceso Abreviado 399/2006 V, Madrid, Auto, 16 octobre 2008, pp. 23-24.

<sup>56</sup> BABIANO José & al., *Verdugos impunes. El franquismo y la violación sistémica de los derechos humanos*, Pasado y Presente, Barcelona, 2018. V. « La vulneración de los derechos humanos bajo el franquismo: un fenómeno sistémico », pp. 151-220.

<sup>57</sup> DE LA GRANJA José Luis & al., *op. cit.*, p. 231.



l'ancien régime ont un poids considérable. Il s'agit alors d'une transition pactée<sup>58</sup> aboutissant au « *suicide institutionnalisé* »<sup>59</sup> du franquisme, tout en entérinant des éléments structurels de continuité, et notamment la figure du roi. Nommé prince héritier dès 1969, Juan Carlos de Bourbon est proclamé roi le 22 novembre 1975, et prête serment devant le Parlement: « *Juro por Dios y sobre los Santos Evangelios, cumplir y hacer cumplir las Leyes Fundamentales del Reino y guardar lealtad a los principios que informan el Movimiento Nacional* ». La transformation institutionnelle est entérinée le 18 novembre 1976 par la « Loi de réforme politique »<sup>60</sup>, et la progressive normalisation politique à la suite de l'intégration des communistes et des élites franquistes dans le jeu démocratique. Ce processus de normalisation politique permet à la fois d'organiser les premières élections démocratiques le 15 juin 1977, ainsi que de construire une dynamique consensuelle constitutive d'un « Esprit de la transition ». L'écrasante majorité des forces politiques en présence sont alors prêtes à traiter de la tension entre « *d'une part, l'idée d'État-nation espagnol indissoluble et unique, de l'autre, la notion d'une Espagne comme ensemble de peuples, régions et nationalités historiques* »<sup>61</sup>. La possibilité de dialogue entre secteurs réformistes du régime dictatorial et représentants de l'ancienne opposition permet aussi de sceller les Pactes sociaux de La Moncloa, afin notamment de répondre à la crise économique, mettre en place une *ponencia* constitutionnelle aboutissant à l'adoption de la Constitution, entrée en vigueur le 29 décembre 1978. L'ensemble de ce processus se déroule malgré un « *degré élevé d'improvisation* »<sup>62</sup>, qui n'empêche pas la formation d'un nouveau gouvernement socialiste le 28 octobre 1982, le premier depuis le renversement de la Seconde République. Dans le cadre de ce processus progressif, la Communauté Autonome Basque devient une des dix-sept communautés autonomes espagnoles, un territoire au degré d'autonomie élevé, formalisé par l'adoption du Statut d'autonomie de Gernika à la suite du referendum du 29

---

<sup>58</sup> KARL Terry Lynn, SCHMITTER Philippe, « Modes of transition in Latin America, Southern and Eastern Europe », *International Social Science Journal*, vol. 128, n°2, 1991, pp. 267-282.

<sup>59</sup> SÁNCHEZ-CUENCA Ignacio, MEDINA Luis Fernando, « Institutional suicide and elite coordination: the Spanish transition revisited », *South European Society and Politics*, 2019, p. 464. Les auteurs définissent le « suicide institutionnalisé » comme le processus de transition durant lequel l'aile réformatrice de l'élite de l'ancien régime fait certaines concessions politiques tout en gardant le contrôle sur l'ensemble du processus, sans pour autant provoquer de rupture institutionnelle majeure. V. aussi SÁNCHEZ-CUENCA Ignacio, *Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*, Alianza, Madrid, 2014, 368 p.

<sup>60</sup> *Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política*, BOE n°4, 5 janvier 1977.

<sup>61</sup> MORENO Luis, *La federalización de España. Poder político y territorio*, Siglo XXI, 1997, p. 78.

<sup>62</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, *La calle es nuestra. La transición en el País Vasco (1973-1982)*, in TORAL Mikel (ed.), *Kultura abierta*, Bilbao, 2015, p. 34.

octobre 1979<sup>63</sup>. Le régionalisme asymétrique mis en place par la Constitution espagnole fait en effet de ce territoire, avec la Communauté forale de Navarre, un des « territoires historiques » du Royaume. Cette autonomie se traduit institutionnellement par l'existence d'un pouvoir exécutif régional incarné par le chef du gouvernement (*lehendakari*), d'une assemblée législative régionale (Parlement de la Communauté Autonome Basque), une subdivision en provinces (Gipuzkoa, Araba, Bizkaia) organisées administrativement en *Diputaciones*, ainsi qu'une police spécifique, la *Ertzaintza*.

Ensuite, le processus de transition vers la démocratie se traduit par une oblitération des violations massives des droits de l'Homme commises dans le cadre de la guerre civile et de la répression dictatoriale. Au nom de l'impérieuse nécessité de réconcilier des espagnols divisés par la violence, le silence<sup>64</sup> est fait sur les violences du passé. La crainte du retour aux atrocités de la guerre civile est si forte que l'élite politique de l'époque valorise un nouveau contrat social fondateur du régime démocratique, donnant naissance à la « *tonalité pacifiste du langage transitionnel* »<sup>65</sup>. Ce confinement de la mémoire de la violence se double d'une absolution des crimes commis, à travers un processus d'amnistie progressif qui entérine un « *oubli légal* »<sup>66</sup>. La transition démocratique apparaît alors comme le point de départ d'une nouvelle Espagne s'affranchissant d'un passé où la responsabilité de la violence serait partagée entre tous les espagnols.

Enfin, la transformation institutionnelle de l'Espagne en régime démocratique est caractérisée par un cycle de violences politiques chroniques caractéristiques de « *violences transitionnelles* »<sup>67</sup>. Différents acteurs contestataires expriment en effet par la violence leurs

---

<sup>63</sup> Il s'agit en réalité du deuxième Statut de Gernika, un premier statut ayant été en vigueur entre octobre 1936 et mars 1937 en pleine guerre civile. Le Statut de Gernika est approuvé par référendum le 25 octobre 1979 à plus de 90% des suffrages (et près de 58% de participation). Le précédent Statut d'autonomie de 1936 avait été supprimé lors de l'arrivée de Francisco Franco au pouvoir. Sur le Statut d'Autonomie de 1979, v. *Ley Orgánica 3/1979*, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, BOE n°306, 22 décembre 1979.

<sup>64</sup> Si à l'origine la majorité des historiens évoquent le terme de *Pacto de Olvido* (« Pacte d'oubli ») pour caractériser l'oblitération des violences, ils s'en éloignent progressivement et lui préfèrent le terme *Pacto de Silencio* (« Pacte de silence »).

<sup>65</sup> BABY Sophie, *Le mythe...*, op. cit., p. 433.

<sup>66</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, « La letal fascinación por las armas », in LÓPEZ ROMO Raúl & al., *Del final del terrorismo a la convivencia*, Fundación Ramon Rubial, Catarata, Madrid, 2019, p. 36. Roberto Bartoli évoque l'amnistie comme le « règne de l'oubli ». V. BARTOLI Roberto, « Vendetta, amnistia, riconciliazione e punizione tra memoria e oblio », *Tempo, Memoriae Diritto Penale, Diritto Penale Contemporaneo*, 2018, p. 220.

<sup>67</sup> Expression issue de la catégorisation des violences commises dans le cadre d'un processus de transition vers la démocratie proposée par Jean-Pierre Massias. L'auteur distingue d'abord les violences pré-transitionnelles, commises par l'appareil répressif du régime autoritaire ainsi que les violences commises par les groupes contestataires contre le régime. Elles sont toutes supposées disparaître pendant la transition démocratique et le processus de renforcement de la démocratie. Ensuite, il identifie les violences transitionnelles, c'est-à-dire les violences commises durant la transition et spécifiques à celle-ci, dans la mesure où la disparition progressive

revendications afin d'influer sur le processus de transformation du régime : l'extrême-gauche (*Comandos Autónomos Anticapitalistas* ou le *Directorio Revolucionario Ibérico de Liberación*, le *Frente Revolucionario Antifascista y Patriota*, les *Grupos de resistencia antifascista primero de octubre*), des groupes séparatistes tels qu'ETA, ainsi que des groupuscules d'extrême-droite (*Batallón Vasco Español*, *Alianza Apostólica Anticomunista*, *Guerrilleros de Cristo Rey*) bénéficiant du soutien plus ou moins tacite des autorités dans le cadre de la « guerre sale »<sup>68</sup>. Ces violences sont commises en particulier dans la Communauté Autonome Basque, où la transition est selon Luis Castells un « processus extrêmement complexe qui fit de la canalisation et de l'amortissement de la violence une tâche ardue »<sup>69</sup>. En réponse à cette violence, les actions des forces de police font alors état d'une « absence de la conception claire de l'État de droit »<sup>70</sup> et sont le reflet d'une « démocratisation qui tarde à atteindre les forces de sécurité »<sup>71</sup>. En l'absence de toute mesure de renouvellement des forces de sécurité, le « recyclage »<sup>72</sup> des responsables franquistes se traduit par la poursuite de pratiques répressives issues de la dictature, et notamment le recours à la torture et aux traitements inhumains et dégradants. Entre 1975-1982, 24% des assassinats liés à la violence politique sont liés à l'action des forces de l'ordre<sup>73</sup>, tandis qu'ETA, responsable de la majorité de ces assassinats, tue 302 personnes<sup>74</sup>. La tentative de coup d'État du 23 février 1981 menée par le colonel Tejero rappelle par ailleurs à l'ensemble des acteurs participant au processus de transformation du régime que les réticences d'une partie de l'armée sont particulièrement vives.

---

de l'appareil policier de l'État peut apparaître comme une opportunité pour des groupes contestataires d'avoir recours à la violence afin d'influer le processus transitionnel dans le rapport de forces entre nouvelles formations anti-dictatoriales mais aussi dans la pression contre les responsables de l'ancienne dictature. Enfin, des violences post-transitionnelles peuvent exister lorsqu'un groupe d'acteurs a recours à la violence pendant et après la transition démocratique afin de parvenir à faire valoir ses revendications. V. MASSIAS Jean-Pierre, « Le paradoxe ... », *op. cit.*, pp. 324-325.

<sup>68</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda. Los contextos históricos del terrorismo en el País Vasco y la consideración social de sus víctimas. 1968-2010*, EHU-UPV, 2014, p. 7.

<sup>69</sup> CASTELLS Luis, « La paz y la libertad en peligro. ETA y las violencias en Euskadi. 1975-1982 », in RIVERA Antonio (dir.), *Nunca hubo dos bandos. Violencia política en el País Vasco 1975-2011*, Comeras Historia, 2019, p. 60.

<sup>70</sup> MOLINA APARICIO Fernando, « La época socialista, 1982-1996. Negociación, violencia y fantasmas », in RIVERA Antonio (dir.), *Nunca...*, p. 138.

<sup>71</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, *La calle...*, *op. cit.*, p. 140.

<sup>72</sup> RODRIGUES Denis, *La Transition en Espagne, Les enjeux d'une démocratisation complexe (1975-1986)*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2012, p. 46.

<sup>73</sup> SÁNCHEZ-CUENCA Ignacio, « La violencia terrorista en la transición española a la democracia », *Historia del presente*, vol. 24, n°4, 2009, p. 9.

<sup>74</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, *op. cit.*, p. 40.

Le processus de transition vers la démocratie en Espagne, et encore moins dans la Communauté Autonome Basque ne correspond donc pas à une « double transition », à la fois vers la démocratie et vers la paix.

### *B. La transition vers la paix*

Le deuxième moment transitionnel, de transition vers la paix, n'intervient que plusieurs décennies après la transition institutionnelle vers la démocratie. La fin des violences « trans-transitionnelles », nées avant la transition démocratique ne se matérialise que dans les années 2010.

En effet, les violences commises durant la première période transitionnelle se poursuivent paradoxalement, à mesure que s'enracine la démocratie, suite à l'échec des phases de négociations successives entre les autorités centrales et ETA. Les actions terroristes menées par ETA acquièrent véritablement un caractère structurel dans les premières années de la démocratie. Si ces actions baissent progressivement en intensité, elles visent néanmoins un spectre victimaire plus élargi. La stratégie de « *socialisation de la douleur* »<sup>75</sup> menée à partir des années 1990 fait des civils, et en particulier du personnel politique, des journalistes et des magistrats, les cibles privilégiées des attentats : entre 1995 et 2003, 60 % des victimes mortelles d'ETA sont des civils<sup>76</sup>. Face à cette violence contestataire, les autorités allient à la fois tentatives de négociations et lutte sécuritaire contre un ennemi terroriste. Dans ce second volet, la politique anti-terroriste se matérialise par des altérations significatives aux standards d'un État de droit, alors que l'Espagne ratifie plusieurs traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Ces altérations se matérialisent par exemple par les assassinats entre 1983 et 1987 de 27 personnes<sup>77</sup> suspectées d'appartenir à ETA par des milices para-militaires (les *Grupos Antiterroristas de Liberación*), sous contrôle gouvernemental, ou encore par la poursuite du recours à la torture et aux mauvais traitements par les forces de sécurité<sup>78</sup>. La véritable transition vers la paix

---

<sup>75</sup> V. LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, *op. cit.*, pp. 87-95. La notion de stratégie est évoquée dans le sens d'une volonté délibérée de « partage de la souffrance ».

<sup>76</sup> V. DE LA CALLE Luis, SÁNCHEZ-CUENCA Ignacio, « La selección de víctimas en ETA », *Revista Española de Ciencia Política*, n°10, 2004, p. 63.

<sup>77</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, *op. cit.*, p. 164.

<sup>78</sup> GVT CAB, *Informe final. Proyecto de investigación de la tortura y malos tratos en el País Vasco entre 1960 y 2014*, Instituto Vasco de Criminología, Secretaria General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, 2017, p. 156.

n'est entamée qu'en 2011, suite à la déclaration par ETA de l'abandon du recours à la violence, et aboutit en 2018, après la déclaration par ETA de son auto-dissolution.

S'il s'agit bel et bien d'une transition vers la fin d'un cycle de violences, s'agit-il pour autant d'une transition vers la fin d'un conflit armé ? La question de l'existence d'un conflit armé au Pays basque est très ambiguë<sup>79</sup>. D'une part, cette expression ne fait pas référence à une temporalité clairement identifiable. Les opinions divergent quant au point de départ de ce conflit : le début de la guerre civile en 1936, la naissance d'ETA en 1959, ou encore premier meurtre commis par ETA en 1968. D'autre part, l'expression générique de « conflit basque » mêle à la fois un conflit armé entre deux camps, ainsi qu'un conflit politique lié à un différend territorial similaire par exemple à l'opposition entre les autorités centrales et le mouvement indépendantiste catalan. L'ambiguïté est par ailleurs telle que des acteurs politiques évoquent explicitement la « paix » liée à la disparition d'ETA, alors même qu'ils nient l'existence d'un conflit armé. Il est ainsi fait le choix d'évoquer dans ce travail l'expression de « conflit basque » afin de désigner la période retenue par la législation relative aux victimes du terrorisme, qui intègre l'ensemble de confrontation entre ETA et les autorités espagnoles et françaises. Mais au-delà de cette ambiguïté, le processus de disparition d'ETA permet aisément de faire le constat d'une transition *a minima* mémorielle. En effet, la disparition d'ETA provoque une profonde réflexion intellectuelle relative au traitement juridique et politique de la période d'activité d'ETA, et plus généralement concernant l'ensemble des violences commises sur ce territoire. Cette réflexion s'oriente autour d'un élément de complexité central : la reconnaissance asymétrique des différentes victimes de ces violences, formant des « régimes mémoriels »<sup>80</sup> et juridiques inégalitaires. En effet, les différentes violences à motivation politique commises sur ce territoire font

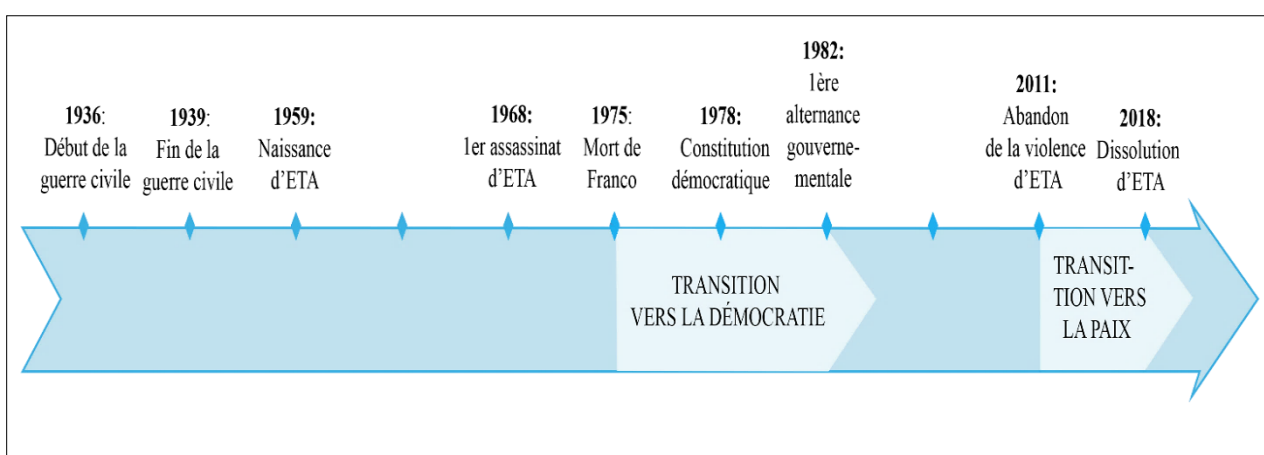
---

<sup>79</sup> La qualification des violences à motivation politique ayant eu lieu dans la Communauté Autonome Basque est l'objet d'une multiplicité de qualificatifs : *basque contention*, conflit basque, question basque, problème basque, ou encore le cas basque. V. MEES Ludger, *The Basque contention*, Routledge, 2019, 288 p.; IZQUIERDO Jean-Marie, *La question basque*, Editions Complexes, 2000, 196 p.; DAVANT Jean-Louis, *Le problème basque en 20 questions*, Elkar, 2012, 114 p.; BILBAO Galo, ETXEBERRIA Xabier, SÁEZ DE LA FUENTE Izaskun, VITORIA Francisco Javier, *Conflictos, violencia y diálogo. El caso vasco*, Serie Etica, vol. 10, Universidad de Deusto, Bilbao, 2004, 234 p.; MURUA Imanol, *Ending ETA's armed campaign, How and why the Basque armed group abandoned violence*, Routledge critical terrorism studies, Routledge, 2017, 236 p. (« *the basque question* », p. 3); LOYER Barbara, *Géopolitique du Pays basque - Nations et nationalismes en Espagne*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 126 (le « problème basque ») ; CASTELLS Manuel, « Globalization, Identity, and the Basque Question », in DOUGLASS William A. & al., *Basque politics and nationalism on the eve of the millenium*, Basque Studies Program occasional papers series, University of Nevada, Reno, 1999, p. 22.

<sup>80</sup> Expression empruntée à l'intitulé du projet de recherche REGIMEM (« Au carrefour des régimes mémoriels en Espagne depuis les années 1970 - guerre civile, franquisme, terrorisme ») organisé par l'Ecole des hautes études hispaniques et ibériques (Casa de Velázquez, Madrid), l'Université de Bourgogne Franche-Comté, l'Institut Universitaire de France et EHU-UPV, coordonné par Sophie Baby et Fernando Molina.

l'objet d'un traitement juridique radicalement inégalitaire, selon l'origine de la violence, et ce, souvent au mépris du droit international des droits de l'homme.

Cette complexité victimaire et transitionnelle invite à une réflexion autour deux dynamiques de transition. D'une part, une première transition liée à l'instauration de la démocratie, après une guerre civile et un régime dictatorial. D'autre part, une seconde transition liée à la disparition d'ETA, à la suite des violences à motivation politique commises de l'apparition d'ETA en 1959 jusqu'à sa disparition effective en 2018. Comme le souligne le schéma ci-après, ces deux dynamiques se succèdent :



*La succession des transitions vers la démocratie et vers la paix*

La complexité du « fait transitionnel » dans la Communauté Autonome Basque n'est cependant pas seulement la conséquence de l'existence de violences trans-transitionnelles. Elle est intrinsèquement liée à de profonds clivages idéologiques et académiques relatifs à l'interprétation des différentes violences commises.

## **II. L'admissibilité variable de la justice transitionnelle**

Au-delà de la difficulté à identifier clairement des transitions spécifiques dans la Communauté Autonome Basque, la justice transitionnelle est surtout le reflet d'un affrontement idéologique conséquent. Elle est en effet intégrée dans une géopolitique transitionnelle et victimaire, c'est-à-dire des rapports de force considérables relatifs aux représentations des transitions et des différentes violences commises. Ces clivages sont

durables, structurels, et s'illustrent à la fois au sein du système partisan (A) et dans la littérature académique (B).

#### A. Des clivages politiques autour de la justice transitionnelle

L'interrogation relative à une « justice transitionnelle hors transition » est directement liée à un affrontement idéologique et politique relatif à la mise en place de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque. Cette spécificité s'explique par la composition politique singulière de la Communauté Autonome Basque, animée par des clivages politiques particulièrement variés : centre-périphérie, progressistes-conservateurs, autonomistes-indépendantistes, monarchistes-républicains. S'y ajoutent les profondes divisions liées à l'interprétation des différentes violences commises, en particulier concernant l'existence ou non d'un conflit armé basque, ainsi qu'aux lectures variables du fait transitionnel<sup>81</sup>. Une brève perspective des formations politiques de ce territoire permet de saisir l'extraordinaire complexité du stigmatisme politique dont fait l'objet la justice transitionnelle sur ce territoire.

Le premier secteur dominant la vie politique et les institutions de la Communauté Autonome Basque depuis l'adoption de la Constitution en 1978 est le EAJ-PNV (*Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco*)<sup>82</sup>. Parti centenaire né à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, héritier de la démocratie-chrétienne, il traduit la « nette hégémonie nationaliste »<sup>83</sup> basque sur ce territoire. Cette hégémonie est rendue possible par une évolution pendulaire<sup>84</sup> de ses relations avec le reste des formations politiques : il établit à la fois des alliances souverainistes (dans le sens de l'union des formations nationalistes basques), et autonomistes (l'entente avec des formations non-nationalistes basques). Le rapprochement avec les formations indépendantistes basques se produit à l'occasion des discussions de Chiberta en 1977, des Accords de Lizarra-Garazi de 1999 ou encore du mandat de Juan José Ibarretxe,

---

<sup>81</sup> Par souci de synthèse introductive, les différentes formations politiques sont ici abordées de manière schématique, s'appuyant sur la composition du parlement de la Communauté Autonome Basque à la suite des élections du 25 septembre 2016. Le développement permettra d'apporter diverses précisions et nuances.

<sup>82</sup> Ce parti politique est à la tête du gouvernement de la Communauté Autonome Basque presque sans discontinuer depuis 1979 : Ramon Rubial (PSE, 1978-1979), Carlos Garaikoetxea (PNV, 1979-1985), José Antonio Ardanza (PNV, 1985-1999), Juan José Ibarretxe (PNV, 1999-2009), Patxi López (PSE, 2009-2012), Iñigo Urkullu (PNV, depuis 2012).

<sup>83</sup> DE LA GRANJA José Luis & al., *op. cit.*, p. 11.

<sup>84</sup> L'expression « pendulaire » est empruntée au « *pendulo patriótico* » évoqué par les historiens Ludger Mees et Santiago de Pablo. V. MEES Ludger, DE PABLO Santiago, *El péndulo patriótico: Historia del Partido Nacionalista Vasco, 1895-2005*, Crítica, Barcelone, 1999, 352 p.

notamment concernant le « Plan Ibarretxe ». Ce plan, soutenu par la majorité du Parlement régional mais rapidement rejeté par les parlementaires espagnols, visait à l'adoption d'un nouveau Statut d'autonomie pour la Communauté Autonome Basque, permettant une « libre association » et le droit à l'autodétermination. Le rapprochement avec des formations non nationalistes basques se produit à l'occasion des premiers gouvernements après la transition démocratique jusqu'en 1999, puis les mandats d'Iñigo Urkullu. Cette versatilité s'incarne notamment par la capacité de ce parti à mener à bien des ententes avec un gouvernement central partagé entre les socialistes du *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) et les conservateurs du *Partido Popular* (PP)<sup>85</sup>. Ces alliances sont présentées comme nécessaires au nom d'un pragmatisme en faveur d'un approfondissement du Statut d'Autonomie de Gernika. Malgré l'existence de tendances internes divisant souverainistes et autonomistes, voire de dissensions explicites<sup>86</sup>, ce secteur politique est le pivot stable et incontournable de la vie politique et institutionnelle de ce territoire. Il constitue donc la référence centrale dans la construction du cadre juridique relatif à la gestion des violations des droits de l'Homme à motivation politique commises dans le passé. Ce traitement intègre un ensemble de violences commises depuis 1936, qui se divisent temporellement en deux périodes majeures : d'une part, la « mémoire historique », désignant la guerre civile et la dictature franquiste (1936-1975), et d'autre part, la « mémoire récente » (1960-2018), rassemblant la période des violences commises par ETA et les violences commises liés à la politique anti-terroriste. Pour les représentants du PNV, l'ensemble des violations des droits de l'homme doivent faire l'objet de politiques de « vérité, justice, réparation » distinctes, mais sans mobiliser explicitement la notion de justice transitionnelle. En effet, pour ce courant idéologique, la transition démocratique espagnole a des carences certaines, mais qui ne justifient pas pour autant la poursuite de la violence d'ETA après le passage à la démocratie. Il n'existe donc pas pour les autorités gouvernées par le PNV de conflit armé opposant ETA aux autorités espagnoles entre 1960 et 2018, et donc pas de véritable transition post-conflit depuis la disparition d'ETA<sup>87</sup>. La notion de justice transitionnelle est ainsi absente de l'ensemble des

---

<sup>85</sup> Les députés du PNV au Parlement de Madrid soutiennent successivement le gouvernement socialiste de Felipe González (PSOE) de 1993 à 1996, le gouvernement conservateur de José Maria Aznar (PP) de 1996 à 2000, de José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) entre 2004 et 2010, de Mariano Rajoy (PP) de 2016 à 2018, puis à nouveau de Pedro Sánchez (PSOE) à partir de juin 2018.. Les chefs de gouvernements successifs sont Adolfo Suárez (UCD, 1976-1981), Leopoldo Calvo Sotelo (UCD, 1981-1982), Felipe González (PSOE, 1982-1996), José Maria Aznar (PP, 1996-2004), José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011), Mariano Rajoy (PP, 2011-2018), et Pedro Sánchez (PSOE, à partir de juin 2018).

<sup>86</sup> En 1987, l'ancien *lehendakari* du PNV Carlos Garaikoetxea fonde son propre mouvement politique, *Eusko Alkartasuna*. Cette formation rejoint par la suite la coalition de gauche *abertzale*.

<sup>87</sup> Il s'agit ici en particulier de la position du gouvernement régional à partir des années 2010.



instruments mis en place pour aborder les violences commises pendant la période d'activité d'ETA. Cette négation rhétorique n'empêche cependant pas une application pratique des instruments de justice transitionnelle, en distinguant les différentes périodes historiques à travers un « *pluralisme mémoriel* »<sup>88</sup>. Le gouvernement de la Communauté Autonome Basque promeut ainsi un dialogue entre différentes mémoires, ayant en commun la délégitimation du terrorisme, de la violence et des violations des droits de l'Homme. Il présente son action comme distincte du « *synchrétisme mémoriel* » (une fusion de différentes mémoires se justifiant entre elles, et justifiant en particulier le terrorisme d'ETA) et de l'antagonisme mémoriel (une opposition frontale entre différentes mémoires rendant impossible tout dialogue). Cette construction mémorielle est concrétisée au moyen d'un département spécifique au gouvernement de la Communauté Autonome Basque, mais en particulier à travers la création en 2014 de Gogora, « l'Institut de la Mémoire » régional.

Le PNV partage la scène nationaliste basque avec le secteur politique traditionnellement appelé la gauche *abertzale*, « patriote ». Cette expression générique rassemble une coalition de partis en faveur d'un Pays basque indépendant, socialiste, républicain, unissant les sept provinces historiques basques. Du fait des liens présumés avec l'organisation ETA, plusieurs organisations de cette mouvance sont déclarées illégales en 2003 (*Herri Batasuna*, *Euskal Herritarrok* et *Batasuna*)<sup>89</sup>. Ce secteur politique est ensuite réintégré à travers la coalition *Bildu* en 2011 (qui deviendra par la suite *EHBildu*), et devient la deuxième force politique au Parlement régional. Pour la gauche *abertzale*, il est indispensable de reconnaître l'ensemble des victimes des violences commises depuis 1936, lesquelles illustrent l'existence d'un conflit armé opposant le Pays basque aux États français et espagnol. Dans cette perspective, la transition démocratique n'est qu'un instrument de légitimation de la continuité de l'appareil franquiste et de l'imposition de la couronne d'Espagne sur la nation basque. La violence d'ETA est alors présentée comme une lutte armée participant de l'émancipation du Pays basque, dont les prisonniers sont les détenus politiques d'un régime autoritaire. La disparition d'ETA marque alors l'entrée du territoire dans une phase de post-conflit et de pacification. Cette phase succède à un processus de paix supposé résoudre les conséquences de ce conflit pour l'ensemble des victimes d'ETA, des

---

<sup>88</sup> FERNÁNDEZ Jonan, « Discurso de apertura », in LANDA Jon-Mirena, *Euskadi después de la violencia*, EHU-UPV, 2019, p. 24. V. GVT CAB, *Descripción y valoración del papel desempeñado por el Gobierno Vasco en el desarme y disolución de ETA*, octobre 2019, p. 64.

<sup>89</sup> En 2008, la formation *Eusko Abertzale Ekintza-Acción Nacionalista Vasca* (EAE-ANV) est déclarée à son tour illégale. Créée en 1930, il s'agit de la première formation institutionnalisée et durable revendiquant un Pays basque indépendant, socialiste et républicain.

GAL, d'autres groupes paramilitaires, de torture et mauvais traitements. Les instruments de la justice transitionnelle sont donc indispensables afin de traiter les conséquences du « conflit basque », en particulier l'enjeu des personnes incarcérées pour appartenance ou collaboration avec ETA.

La troisième force politique la Communauté Autonome Basque est le *Partido Socialista de Euskadi*, créé en 1977<sup>90</sup>, branche régionale du *Partido Socialista Obrero Español*. Cette formation sociale-démocrate est partisane de la défense du Statut d'Autonomie de Gernika, et reste à l'heure actuelle la seule formation politique hors PNV ayant gouverné la Communauté Autonome Basque depuis la transition démocratique<sup>91</sup>. Cette formation politique, gouvernant de manière alternative avec le PNV sur ce territoire, refuse toute assimilation du cas espagnol ou basque à la justice transitionnelle. D'une part, si la reconnaissance des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste est nécessaire pour les socialistes, elle ne peut se traduire par le recours explicite à la justice transitionnelle. En effet, un tel recours officiel remettrait en question une transition démocratique présentée comme modélisée et permettant la réconciliation miraculeuse de l'ensemble des espagnols après des décennies de violences<sup>92</sup>. D'autre part, la justice transitionnelle ne peut être mobilisée à la suite de la disparition d'ETA, étant donné qu'il n'existe pas de conflit armé basque. Ce rejet de la mobilisation de la justice transitionnelle va de pair avec une minimisation voire une négation de la responsabilité des autorités socialistes dans des violences par des agents de l'État, dans le cas de la lutte anti-terroriste contre ETA.

Le second parti non nationaliste basque présent sur ce territoire est le *Partido Popular*<sup>93</sup>. Né en 1989, ce parti conservateur est issu d'une fédération de partis politiques créés lors de la transition démocratique, composée en majorité d'anciens responsables franquistes, *Alianza Popular*. Il défend une application stricte du Statut d'autonomie en vigueur, et s'érige contre le risque que représente le courant nationaliste basque pour l'unité de l'Espagne. Les représentants du *Partido Popular* défendent aussi avec puissance une

---

<sup>90</sup> Le *Partido Socialista de Euskadi-Euskadiko Ezkerra* (PSOE-EE) est créée en 1993 à la suite de la fusion du *Partido Socialista de Euskadi* (créé en 1977) avec *Euskadiko Ezkerra*.

<sup>91</sup> Le *Partido Socialista de Euskadi* gouverne la Communauté Autonome Basque de 2009 à 2012, grâce à une alliance avec le *Partido Popular*.

<sup>92</sup> La position du PSOE concernant le caractère modélisé de la transition est une constante, mais fait apparaître à de rares occasions une certaine ambiguïté dans le recours à la notion de « justice transitionnelle ».

<sup>93</sup> Par soucis de synthèse, les partis politiques *Ciudadanos* et *Vox* ne sont pas explicitement évoqués en introduction, étant donné qu'ils n'ont pas de représentants au sein du Parlement régional jusqu'en 2020. À la suite des élections du 12 juillet 2020, *Vox* obtient un siège à l'assemblée régionale, et *Ciudadanos* deux (dans une candidature commune avec le PP). Leurs positions sur l'interprétation des différentes violences à motivation politique sont cependant proches de celles du *Partido Popular*.

transition démocratique modélique garante de la réconciliation de l'ensemble des espagnols, présentée par l'ancien premier ministre Mariano Rajoy comme « *un processus exemplaire de générosité et de soif de concorde, mis en place au moyen d'une grande célérité au milieu de difficultés notables* »<sup>94</sup>. Ainsi, tant à l'échelle centrale qu'à l'échelle de la Communauté Autonome Basque, la justice transitionnelle concernant les victimes de la guerre civile et du franquisme est un instrument inutile et même dangereux pour le « pacte » de la transition démocratique. La principale violence à prendre en compte après la transition est le terrorisme d'ETA, face à la volonté des courants nationalistes et indépendantistes basques de blanchir les crimes d'ETA à travers la rhétorique d'un *pseudoconflicto instrumentalista*<sup>95</sup> et de la justice transitionnelle. Cette position est parfaitement résumée par l'ancien ministre de l'Intérieur Jorge Fernández Díaz, « *il ne va pas y avoir de justice transitionnelle ou quelque justice que ce soit, autre que celle que la justice normale appliquée par les tribunaux espagnols* »<sup>96</sup>. Cette perception s'ancre par ailleurs dans une négation quasi-systématique des violences commises dans le cadre de la politique anti-terroriste, en particulier les actes de torture et traitements inhumains et dégradants commis par les forces de sécurité.

Enfin, faisant irruption au milieu des années 2010 dans le schéma politique quadri-sectoriel de la Communauté Autonome Basque et bipartisan à l'échelle de l'Espagne, la formation *Podemos* adopte sa propre vision de la justice transitionnelle. Situés à la gauche du *Partido Socialista de Euskadi*, ses représentants se réclament de l'héritage républicain de la Seconde république, ainsi que des socialistes persécutés ou en exil durant la guerre civile et de la dictature franquiste. La priorité donnée à la question du traitement des violations des droits de l'homme concerne ainsi les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste, pour lesquelles doivent être appliquées « vérité, justice, réparation », notamment à travers des structures similaires à des Commissions Vérité et Réconciliation. La justice transitionnelle n'est pas pour autant explicitement évoquée par ces représentants, et ce d'autant moins concernant le « conflit basque ».

Au regard des principales sensibilités politiques présentes sur le territoire de la Communauté Autonome Basque, la notion de justice transitionnelle est donc l'objet d'un

---

<sup>94</sup> Extrait de la missive envoyée le 2 mars 2020 par Mariano Rajoy à la juge María Servini de Cubría dans le cadre des poursuites pénales contre l'ancien ministre Martín Villa. V. « Las cartas de apoyo de políticos que Martín Villa ha presentado a la jueza », *Eldiario.es*, 1<sup>er</sup> septembre 2020 (en ligne).

<sup>95</sup> GARCIA DE QUEVEDO RUIZ Begoña, « De la cuestión al conflicto vasco », *Cuadernos de pensamiento político, FAES*, n° 37, 2013, p. 54.

<sup>96</sup> « Fernández Díaz: No va a haber justicia transicional con ETA sino la normal », *La Vanguardia*, 30 septembre 2015 (en ligne).

stigmatisme politique considérable. Elle s'intègre dans les profonds clivages politiques liés à l'interprétation des violences commises dans le passé, et apparaît comme le reflet de la complexité de la gestion de ces violences. Ce stigmatisme n'est pas ailleurs pas seulement uniquement lié aux partis politiques, il est aussi omniprésent dans le champ académique.

### *B. Des clivages académiques autour de la justice transitionnelle*

Le clivage politique rejaillit dans un champ académique particulièrement polarisé dans l'analyse et l'interprétation des différentes violences commises dans le passé sur ce territoire. Ces interprétations divergentes s'articulent essentiellement autour d'une controverse académique sur l'existence ou non d'un conflit armé entre le Pays basque et les États français et espagnol.

D'une part, un premier courant intellectuel suppose l'existence d'un conflit armé au Pays basque, impliquant le recours à la justice transitionnelle suite à la transition vers la fin du conflit que suppose la fin d'ETA. Il s'agit d'un courant principalement constitué d'intellectuels appartenant au nationalisme basque, mais pas seulement. La notion de « conflit basque » n'est en effet pas l'apanage du nationalisme basque, et tend à s'étendre à des auteurs non identifiés comme nationalistes, mais partageant les positions principales du nationalisme basque au sujet de l'interprétation de la violence et l'existence d'un conflit armé. Il s'agit de considérer l'existence d'un conflit militaire, défini par Jean-Pierre Massias comme « *le processus d'affrontement violent qui oppose les autorités espagnoles et l'organisation armée ETA* »<sup>97</sup>. Cet affrontement se traduit par une violence trans-transitionnelle, rassemblant la violence pré-transitionnelle (violence de la dictature contre violence de résistance), la violence transitionnelle et la violence post-transitionnelle (violence issue d'un appareil d'État contre violence contestataire)<sup>98</sup>. Cependant, la définition temporelle d'un conflit armé basque ne fait pas l'objet d'un consensus. Les auteurs liés au nationalisme basque divergent en effet tant concernant le début (guerres carlistes, guerre civile, naissance d'ETA) que dans la fin du « conflit armé basque (annonce de la fin de la violence par ETA, dissolution d'ETA), ce qui ne les empêche pas de réfléchir à l'applicabilité de la justice transitionnelle. Cette littérature est à l'heure actuelle très restreinte et récente, et essentiellement incarnée dans l'ouvrage élaboré sous la direction de

---

<sup>97</sup> MASSIAS Jean-Pierre, « Le paradoxe de la mémoire dans le déroulement des conflits : le cas du Pays basque », *Long cours - Mélanges en l'honneur de Pierre Bon*, Dalloz, Paris, 2014, p. 324.

<sup>98</sup> MASSIAS Jean-Pierre, « Le paradoxe... », *op. cit.*, p. 325.

Jon-Mirena Landa : *Justice transitionnelle : propositions pour le Pays basque*<sup>99</sup>. Que les auteurs admettent ou non l'existence formelle d'un conflit armé, tous ont en commun de considérer, à l'instar de José Luis de la Cuesta, que la disparition d'ETA ouvre bel et bien la voie à une nouvelle transition sur ce territoire, rendant opérants les instruments de justice transitionnelle<sup>100</sup>. De la même manière, Jon-Mirena Landa n'évoque pas explicitement l'existence d'un conflit armé basque, mais souligne l'existence d'une « violence à motivation politique » définie ainsi :

*[le terme de] violence « politique » implique dans ce cas que c'est la motivation politico-idéologique qui est sous-jacente de manière prépondérante dans les délits graves, que ces actes aient été ou non reconnus par les autorités, aient fait l'objet d'enquêtes ou de condamnations pénales. Y seraient intégrées les politiques publiques d'accompagnement des victimes de phénomènes délictueux tel que le terrorisme d'ETA (ou, pour être plus précis, des différentes ETA), dont la majeure partie a fait l'objet de condamnations pénales ; mais aussi les autres violences politiques émanant de fonctionnaires publics, ou d'agents ayant agi au service et/ou avec la complicité d'appareils de l'État*<sup>101</sup>

Ce secteur de la littérature académique considère dans son ensemble que la violence commise par ETA est une conséquence de la dictature franquiste (en tant que mouvement résistant à un régime autoritaire). Les membres d'ETA y sont décrits dans une forme de continuité avec les *gudari* ayant combattu dans le camp républicain pendant la guerre civile espagnole. La transition démocratique fait quant à elle l'objet d'une analyse variable comme une étape centrale dans l'interprétation de la poursuite de la violence d'ETA. Ce courant universitaire dénonce notamment le manque de reconnaissance des victimes des agents de l'État<sup>102</sup>, ainsi que la politique d'exception mise en place dans le cadre de la politique anti-

---

<sup>99</sup> V. LANDA Jon-Mirena (dir.), *Justice transitionnelle : propositions pour le Pays basque*, Institut Universitaire Varenne, Paris, 2014, 570 p.; V. aussi ÁLVAREZ BERAESTEGI Amaia, « Transitional justice in settled democracies: Northern Ireland and the Basque Country in comparative perspective », *Critical Studies on Terrorism*, vol. 10, 2017, pp. 1-20 ; BENGOTXEA Joxerramon, « Transitional Justice versus... », *op. cit.*, pp. 30-58 ; PEGO Laura, *Justicia transicional. Los derechos de las víctimas por la aplicación indebida de la detención incomunicada*, Thèse sous la direction de Ignacio Muñagorri Lagua, EHU-UPV, 442 p.; MENDIZABAL Lore, *Justizia trantsizionala Euskal Herriarentzat: azterketa kritiko bat*, Mémoire sous la direction de Joxerramon Bengoetxea, EHU-UPV, Saint-Sébastien, 2015, 64 p.

<sup>100</sup> DE LA CUESTA José Luis, « Une loi de prévention de la torture ? », in LANDA Jon-Mirena (dir.), *Justice transitionnelle...*, *op. cit.*, p. 229.

<sup>101</sup> LANDA Jon-Mirena, « Políticas de víctimas en Euskadi: breve balance y perspectivas de futuro », in LANDA Jon-Mirena (dir.), *Euskadi...*, *op. cit.*, p. 206. V. aussi LANDA Jon-Mirena, *Informe de víctimas de vulneraciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*, Dirección de Derechos Humanos, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad social, 2008, p. 11.

<sup>102</sup> KRAKENBERGER Andrés, intervention « Víctimas de Violencia de Motivación Política en el País Vasco » à l'occasion du séminaire « Justicia transicional en el País Vasco y en España desde una perspectiva comparada », 28 juillet 2014, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, EhuGune.

terroriste menée dans le cadre démocratique, en particulier vis-à-vis des individus incarcérés pour appartenance à ETA<sup>103</sup>.

D'autre part, le second courant de la littérature académique s'oppose frontalement à l'existence d'un conflit armé sur ce territoire<sup>104</sup>, et dénonce le mélange qu'opèrent les intellectuels nationalistes basques entre différentes violences pourtant radicalement distinctes dans leurs origines. Ils mettent ainsi en avant la nécessité d'une éthique ne mélangeant pas les différentes victimes<sup>105</sup>, dans laquelle la violence de référence est la violence commise par ETA. La seule véritable transition à prendre en compte est alors la transition démocratique, et c'est durant cette transition qu'ETA aurait dû disparaître, au même titre que d'autres groupes séparatistes violents<sup>106</sup>. Selon ce courant, la poursuite de la violence d'ETA ne peut être expliquée par le contexte dictatorial malgré le changement institutionnel opéré par le régime espagnol. ETA est alors, dès sa naissance pendant la dictature, une organisation ethno-nationaliste terroriste. Les violations des droits de l'Homme commises par les forces de l'ordre dans le cadre de la lutte anti-terroriste, que cela soit pendant la dictature ou la transition démocratique, ne sont alors que le résultat de la stratégie action-réaction menée par ETA.

Par ailleurs, bien que ces auteurs s'inscrivent dans un courant historiographique espagnol relativement récent admettant le caractère violent de la transition démocratique, toute volonté de reconnaissance d'autres victimes que celles du terrorisme de la part du gouvernement régional du PNV fait l'objet d'une suspicion et d'une condamnation immédiate. C'est en particulier le cas concernant les victimes de torture et de traitements inhumains et dégradants commis par les forces de sécurité dans le cadre de la politique anti-terroriste, dont la reconnaissance - ou tentative de reconnaissance - ne sert, selon ces auteurs, qu'à tenter de légitimer la violence commise par ETA. Cette suspicion s'applique aussi à la volonté de reconnaissance des victimes de la guerre civile et du franquisme, qui ne peuvent faire l'objet d'une reconnaissance comparable aux victimes d'ETA. En effet, ces auteurs

---

<sup>103</sup> LASAGABASTER Iñaki & al., *Aportaciones para la solución a la cuestión de las presas y presos de ETA*, Gonzalo Peña Mendiola, 2016, 160 p.

<sup>104</sup> Parmi la production scientifique la plus significative, voir les travaux de l'*Instituto de Historia Social Valentin de Foronda*, ainsi que la littérature produite par le *Centro Memorial Víctimas del Terrorismo*; V. aussi RIVERA Antonio (dir.), *Nunca...*, *op. cit.*; LOYER Barbara, « Conflit et représentations du conflit au Pays basque : la fin de l'ETA », *Hérodote*, vol. 158, n°3, 2015, pp. 16-38.

<sup>105</sup> SÁEZ DE LA FUENTE Izaskun, « Presupuestos éticos para una política sobre víctimas », in LANDA Jon-Mirena, *Euskadi después...*, *op. cit.*, p. 32.

<sup>106</sup> ETA n'est pas le seul mouvement violent indépendantiste sur le territoire espagnol: la question de la violence séparatiste concerne aussi les Canaries (*Movimiento por la Autodeterminación e Independencia del Archipiélago Canario*), la Catalogne (*Terra Lliure*).

estiment qu'un traitement égalitaire de l'ensemble des victimes reviendrait à valider l'existence d'un conflit armé basque. Le recours discursif à la justice transitionnelle dans le cadre de la disparition d'ETA est ainsi vivement dénoncé, notamment par Mikel Arteta, qui dénonce la volonté des autorités nationalistes basques régionales d'imposer « *réconciliation amnésique* »<sup>107</sup>. La justice transitionnelle est ainsi interprétée comme un moyen d'amnistier ou d'absoudre ETA de ses crimes.

Le lien entre justice transitionnelle et amnistie est aussi particulièrement présent au sein de l'institution judiciaire, ce qui provoque une méfiance certaine de la part des magistrats. En témoigne le rejet catégorique de la possibilité d'application de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque par Iñaki Subijana, président du tribunal provincial du Gipuzkoa. En effet, il estime que la justice transitionnelle s'applique suite à un processus de transition démocratique ou un conflit armé caractérisé par des violations graves et systématiques des droits de l'Homme, ce qui n'est pas le cas de la Communauté Autonome basque, un territoire caractérisé par l'existence de victimes et de bourreaux<sup>108</sup>. La justice transitionnelle y est alors interprétée comme un instrument d'évitement de la justice pénale, ce qui incite d'autres magistrats à mobiliser le concept de justice restaurative. En témoginent par exemple les propos de Juan Luis Ibarra, président du *Tribunal Superior de Justicia del País Vasco*:

*a diferencia de las impracticables propuestas de una suerte de 'Justicia penal transicional' fundada en presupuestos de amnesia respecto a nuestro pasado como sociedad política, la 'justicia social restaurativa', propone priorizar la reparación del daño injusto causado por el delito a las personas damnificadas y reconstruir el tejido social deteriorado por el crimen desde el valor del respeto a las expectativas normativas truncadas por la acción delictiva*<sup>109</sup>

Néanmoins, même si elle revêt aussi un caractère alternatif par rapport aux instruments de justice traditionnelle, la justice restaurative ne relève de la justice transitionnelle pour deux raisons centrales : elle s'applique à des violations graves des droits de l'homme exceptionnelles commises durant un conflit ou un régime autoritaire, et elle s'applique en lien avec une période de transition. La justice transitionnelle met ainsi en place des instruments qui n'ont pas vocation à être intégrés durablement dans le droit interne, alors

---

<sup>107</sup> ARTETA Mikel, « La justicia transicional en el País Vasco », *Claves de Razón Práctica*, n°242, 2015, p. 83.

<sup>108</sup> Séminaire « Los significados de la memoria en victimaciones graves » organisé en l'honneur du Professeur Antonio Beristain le 7 novembre 2013 à Saint-Sébastien, EHU-UPV.

<sup>109</sup> « Ibarra aboga por una Justicia restaurativa para reparar el daño causado a las víctimas de la violencia política », *Europapress*, 2 octobre 2013 (en ligne).

que les instruments de justice restaurative s'appliquent *a priori* dans un régime stabilisé et pérenne, comme par exemple en France et en Espagne<sup>110</sup>.

La justice transitionnelle fait aussi l'objet d'une interprétation variable de la part de différents acteurs de la société civile<sup>111</sup>. Cette dernière désigne dans ce cas d'étude un ensemble d'acteurs très divers, qui s'intègrent à leur tour dans la géopolitique victimaire et transitionnelle évoquée précédemment, notamment à travers l'usage systématique du triptyque « vérité, justice, réparation ».

Tout d'abord, la justice transitionnelle fait l'objet de clivages entre les différentes catégories de victimes de violences à motivation politique. Ces dissensions sont d'autant plus manifestes qu'à partir des années 1990, et en particulier à la suite de la fin de la violence d'ETA, les victimes ont un rôle croissant sur la scène publique. Elles se convertissent en d'authentiques protagonistes<sup>112</sup>, tandis que se forme progressivement un champ concurrentiel victimaire. Les revendications victimaires sont très variables. D'une part, les principales associations de victimes du terrorisme<sup>113</sup> - principalement d'ETA - (*Asociación Víctimas del Terrorismo*, *Colectivo de Víctimas del Terrorismo*, *Dignidad y Justicia*) rejettent la notion de justice transitionnelle dans la mesure où elle légitimerait l'existence d'un conflit, et demandent l'application stricte de la législation anti-terroriste en vigueur. D'autre part, la justice transitionnelle est intégrée par les associations de victimes guerre civile et franquisme dans une dynamique post-transitionnelle (notamment *l'Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica*), ainsi que par les « autres victimes » de violences

---

<sup>110</sup> V. la directive de l'Union européenne 2012/29 du 25 octobre 2012 ainsi que sa transposition en France par la Loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, introduisant la justice restaurative dans le Code de procédure pénale, V. art. 10-1 et 707. V. aussi DEL RIO PEREDA María, *Justicia restaurativa: Emergencia de un principio orientador de la justicia penal. Previsiones normativas explícitas, implícitas o equivocadas*, thèse de doctorat sous la direction de Adela ASUA BATARRITA et Jon-Mirena LANDA, EHU-UPV, Bilbao, 2015.

<sup>111</sup> Définie comme « l'ensemble vaste et hétérogène d'organisations bénévoles qui comprend des associations et des acteurs non étatiques organisés des cinq caractéristiques suivantes : ils ne sont pas uniquement guidés par des intérêts privés ou économiques, ils sont organisés de façon autonome, ils font preuve de civisme et ils interagissent dans la sphère publique ». V. PAFFENHOLZ Thania, « Société civile », in CHETAIL Vincent (dir.), *op. cit.*, p. 436.

<sup>112</sup> TAMARIT SUMALLA Josep, « Paradojas y patologías en la construcción social, política y jurídica de la victimidad », *InDret*, n°1, 2013, p. 3. Gabriel Gatti et María Martínez évoquent la transformation de l'Espagne en une « société de victimes » à partir des années 2000. V. GATTI Gabriel, MARTÍNEZ María, « Les victimes peuvent-elles parler et agir ? Deux paradoxes à l'ère des citoyens-victimes », *Pensée plurielle*, vol. 43, n°3, 2016, p. 155.

<sup>113</sup> Dans un souci de synthèse, il s'agit ici de souligner les positions les plus visibles sur la scène politique et médiatique. Le développement de la réflexion est l'occasion de rappeler la diversité inhérente à chaque catégorie de victimes, notamment au sein des victimes d'ETA.



(notamment de torture et de traitements inhumains et dégradants) revendiquant l'application de la justice transitionnelle pour le traitement de toutes les victimes du « conflit basque ».

Ensuite, la justice transitionnelle fait l'objet d'une appropriation totale de la part des organisations de défense des droits des individus incarcérés pour appartenance ou collaboration avec ETA. Ces organisations proches de la gauche *abertzale* (notamment *Sare*, *Etixerat*) font de la justice transitionnelle l'élément central de la revendication d'un changement de la politique pénitentiaire et de la libération inconditionnelle des prisonniers. Cette revendication est d'autant plus manifeste à la suite de la déclaration de la fin de la violence par ETA, et de sa disparition effective. La question des prisonniers d'ETA est alors mentionnée comme la dernière problématique à résoudre afin de parvenir au dénouement du conflit armé basque.

Enfin, la société civile dans la Communauté Autonome basque est aussi caractérisée par des mouvements pacifistes aux idéologies distinctes nées au tournant des années 1990, telles que la *Coordinadora Gesto por la Paz en Euskal Herria*, et *Elkarri*. Cette dernière organisation, devenue *Lokarri* en 2006, intègre le vocabulaire de la justice transitionnelle, et en particulier celui de la pacification et de la réconciliation afin de parvenir à la fin du « conflit basque » en attribuant à la fin d'ETA une tonalité politique. Elle est relayée ensuite par le Forum social<sup>114</sup>, une plate-forme de diverses organisations qui s'oriente plus précisément vers la mobilisation du schéma onusien de la « DDR » (Désarmement, Démobilisation, Réintégration) afin d'organiser la disparition d'ETA. La justice transitionnelle est aussi évoquée de manière systématique dans le territoire voisin de la Communauté d'Agglomération Pays Basque, par d'autres acteurs de la société civile partageant les revendications que la gauche *abertzale*, *Bake Bidea* et les Artisans de la paix.

L'admissibilité variable de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque est non seulement une illustration paradigmatique de la complexité du traitement des exactions commises sur ce territoire, mais aussi le révélateur d'une justice transitionnelle qui dépasse la transition.

---

<sup>114</sup> Nom générique attribué à une plate-forme initialement nommée « Forum social pour promouvoir le processus de paix », qui par la suite est nommé « Forum social permanent ».

### **Section 3 : La justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque, l'affranchissement de la transition**

L'évolution de l'application de la justice transitionnelle vers des contextes qui ne sont pas - ou plus - transitionnels rencontre dans la Communauté Autonome Basque un écho singulier. L'ambiguïté caractéristique du fait transitionnel sur ce territoire conduit alors à un affranchissement de la transition par la justice transitionnelle. Il s'agit alors d'explicitier cette hypothèse (I), pour ensuite préciser la méthodologie de la présente recherche (II).

#### **I. Hypothèse de l'étude**

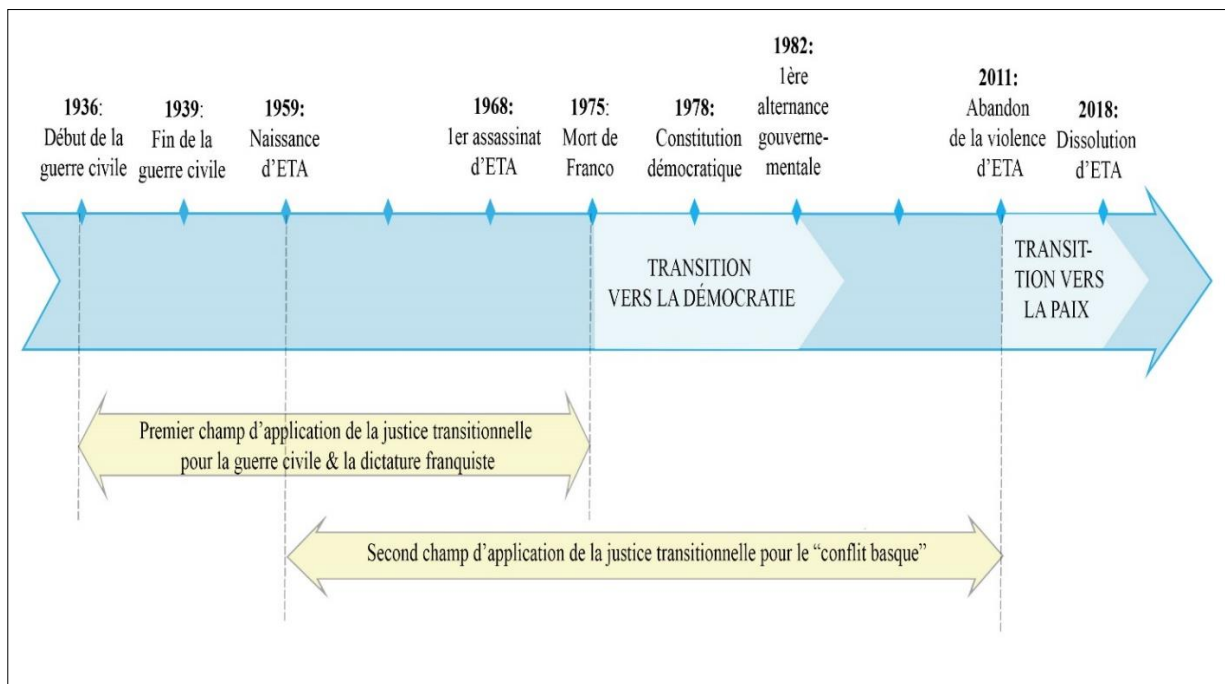
L'intégration et l'admissibilité de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque sont délicates et complexes, tant elles sont porteuses d'un profond stigmate politique, au croisement de tensions victimaires, mémorielles, politiques et sociales considérables. Cette complexité n'empêche néanmoins pas la justice transitionnelle d'être appliquée au-delà de la transition, et de dépasser la transition de deux manières.

D'une part, le dépassement de la transition est temporel. La justice transitionnelle se traduit d'abord par l'application d'instruments de justice transitionnelle plusieurs décennies après la transition démocratique initiale. En effet, obliérées durant la transition démocratique, les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste font l'objet d'un traitement différé, à retardement, dans un contexte de démocratie enracinée. Cette première tendance relève d'une justice post-transitionnelle, et concerne l'ensemble du territoire espagnol<sup>115</sup>. Elle est essentiellement revendiquée par les socialistes, les communistes, ainsi

---

<sup>115</sup> La notion de « justice post-transitionnelle » en Espagne fait l'objet d'une littérature particulièrement riche. V. AGUILAR Paloma « Transitional or Post-transitional Justice? Recent Developments in the Spanish Case », *South European Society and Politics*, vol. 13, n°4, 2008, pp. 417-433; AGUILAR Paloma, « Judiciary involvement in authoritarian repression and Transitional Justice: The Spanish Case in Comparative Perspective », *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 7, pp. 245-266; AGUILAR Paloma, BALCELLS Laia, CEBOLLA-BOADO Héctor, « Determinants of Attitudes Toward Transitional Justice: An Empirical Analysis of the Spanish Case », *Comparative Political Studies*, vol. 44, 2011, pp. 1397-1430; CHINCHÓN ÁLVAREZ Javier, « Transición española y justicia transicional: ¿qué papel juega el ordenamiento jurídico internacional en un proceso de transición? », *Entelequia, Revista Interdisciplinaria*, n° 7, 2008, pp. 1-31; CHINCHÓN ÁLVAREZ Javier, « Justicia Transicional: Memoria Histórica, y responsabilidad internacional del estado: Un análisis general a propósito del cumplimiento de ciertas obligaciones internacionales en juego después de más de tres décadas del inicio formal de la transición política española », *Revista de Derecho de Extremadura*, n°4, 2009, pp. 49-74; TAMARIT SUMALLA Josep, « Memoria histórica y justicia transicional en España: el tiempo como actor de la justicia penal », *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal*, ANIDIP, vol. 2, 2014, pp. 43-65; TAMARIT SUMALLA Josep, « Los límites de la justicia transicional penal: la experiencia del caso español », *Política criminal*, vol. 7, n°13, 2012, pp. 74-93; ESCUDERO ALDAY Rafael, « Road to impunity: The Absence of Transitional Justice Programs in Spain

que les régionalistes et indépendantistes. D'autre part, le dépassement de la transition est conceptuel. La justice transitionnelle se traduit alors dans la seconde temporalité, relative au « conflit basque », alors que, au regard de tensions politiques exacerbées, les autorités centrales y sont *a priori* farouchement opposées. Il s'agit d'instruments de justice transitionnelle orientés vers le post-conflit, portés essentiellement par les secteurs nationalistes et indépendantistes basques. Ces deux temporalités sont illustrées dans le schéma synthétique ci-après :



### *La superposition de deux champs d'application de la justice transitionnelle*

L'originalité de la justice transitionnelle réside aussi dans le stigmate politique dont elle est l'objet dans la Communauté Autonome Basque et en Espagne, une réalité aboutissant à un paradoxe : alors qu'elle est devenue à l'échelle mondiale une référence incontournable des processus transitionnels, la justice transitionnelle existe sans nécessairement être nommée comme telle. Elle fait même l'objet d'un véritable évitement stratégique : moins elle est formalisée, moins les obstacles à son application sont importants. En effet, la plasticité de la justice transitionnelle permet d'emprunter des éléments de mécanismes « traditionnels » de la justice transitionnelle, tels que les Commission Vérité Réconciliation,

», *Human Rights Quarterly*, n°36, 2014, pp.123-146; GOLOB Stéphanie, « Volver: The return of/to transitional justice politics in Spain », *Journal of Spanish Cultural Studies*, 2008, vol. 9, n°2, pp. 127-141.

sans les nommer ainsi. Cette adaptabilité permet alors de dissimuler, de camoufler la justice transitionnelle sous d'autres formes.

Plus encore, le rapport de la justice transitionnelle à la transition, est, dans ce cas d'étude, révélateur de la portée performative de la justice transitionnelle. En effet, devenue un élément de langage mondialisé, la rhétorique de la justice transitionnelle permet tout à la fois de sensibiliser à une cause victimaire et de légitimer l'existence d'un conflit armé au Pays basque<sup>116</sup>. Le discours de la justice transitionnelle permet par exemple au courant nationaliste basque d'assimiler le cas basque à d'autres sorties de conflit à travers le monde. Il permet aussi de signifier, de montrer une nouvelle transition vers le post-conflit suite à la fin d'ETA, à travers un recours efficace à l'expertise internationale de la justice transitionnelle, alors que la réalité institutionnelle de cette transition en tant que fin de conflit est niée et rejetée par les autorités centrales. Cette mobilisation de la grammaire internationale de la justice transitionnelle connaît cependant des limites considérables face au risque de sa manipulation partisane.

La justice transitionnelle au-delà de la transition est ainsi au croisement d'intérêts politiques complexes, et prend des formes multiples, en tant que discours et en tant que mécanisme concret.

## **II. Méthodologie et plan de l'étude**

L'étude d'une hypothèse soulignant l'existence d'une justice transitionnelle en dehors de la transition dans la Communauté Autonome Basque suppose d'évoquer désormais la méthodologie employée (**A**) et de présenter le plan de l'étude (**B**).

### *A. Une méthodologie pluridisciplinaire*

L'étude de l'application d'instruments de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque implique de mobiliser une approche pluridisciplinaire, dépassant la perspective strictement juridique de l'objet d'étude.

---

<sup>116</sup> Le terme « légitimer » est entendu comme « *faire admettre, reconnaître [...] comme légitime, justifiable par l'équité, le droit naturel, la raison, un motif supérieur* ». V. Centre national de ressources textuelles et lexicales (en ligne).

D'une part, l'objet de cette recherche est d'abord juridique. L'approche juridique est en effet fondamentale, tant la justice transitionnelle interroge des problématiques centrales du droit : le rôle de l'État en tant que garant de droits fondamentaux, le respect du cadre juridique international relatif aux droits de l'homme, ou encore le rétablissement de l'État de droit après une période autoritaire. Cette approche implique une analyse croisée et complémentaires de plusieurs échelons juridiques et administratifs.

La Communauté Autonome Basque est la référence juridique centrale de cette réflexion. Le niveau d'autonomie élevée dont ce territoire dispose en fait un objet d'analyse juridique particulièrement intéressant, spécificité à laquelle s'ajoute l'existence d'institutions, de violences, et de dynamiques sociales et politiques propres à ce territoire. Néanmoins, la Communauté Autonome Basque ne peut être étudiée comme un isolat juridique séparé du reste du territoire espagnol. Les compétences de la Communauté Autonome Basque sont en effet, selon Joxerramon Bengoetxea, « *limitées, pour ne pas dire complètement absentes* »<sup>117</sup> en matière de justice transitionnelle. Il est ainsi indispensable de prendre en compte le droit interne espagnol. L'application de la justice transitionnelle est en effet une conséquence du dialogue ou de la confrontation - en témoigne le rôle du *Tribunal Constitucional* dans le contentieux constitutionnel - entre les échelons central et régional, le gouvernement espagnol disposant des compétences essentielles en cette matière. Mais au-delà du cadre juridique central, la législation de la Communauté Autonome Basque s'inscrit dans un ensemble de législations des communautés autonomes, nourries par mimétisme législatif intercommunautaire. Enfin, le droit international est indispensable à prendre en compte. L'émergence dans le droit international relatif aux droits de l'homme de dispositions relatives à la justice transitionnelle est constitutive à la fois d'un cadre juridique contraignant, mais aussi d'éléments de *soft law*. Au développement d'un droit international de la justice transitionnelle correspond aussi la multiplication d'expériences de justice transitionnelle à travers le monde, ce qui implique d'intégrer dans cette réflexion des législations étrangères dans une perspective comparative. Le croisement nécessaire entre les différents échelons géographiques soulève aussi une question linguistique, et notamment l'enjeu de la traduction. La mobilisation de quatre langues d'analyse (français, espagnol, basque et anglais) implique dans ce travail de procéder directement à des traductions personnelles, afin de faciliter la lecture de cette réflexion. Les énoncés des textes de lois sont

---

<sup>117</sup> BENGOETXEA Joxerramon, « Transitional Justice versus Traditional Justice : The Basque Case », *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol.12, n°2, 2013, p. 46.

quant à eux laissés dans leur langue d'origine, afin de rendre plus aisée une éventuelle recherche du lecteur.

D'autre part, la justice transitionnelle tire sa spécificité de son positionnement au croisement de plusieurs disciplines, mêlant préoccupations politiques, juridiques, sociales et humanitaires<sup>118</sup>. Cette position singulière invite à une démarche mobilisant à la fois le Droit, l'Histoire, les Sciences politiques et la Sociologie. Il s'agit alors d'intégrer aussi une analyse du contexte politique et social de ces instruments, afin de souligner le caractère fondamentalement politique de la justice transitionnelle. La justice transitionnelle est en effet un objet juridique, revendiqué ou contesté par des groupes sociaux, qui traduit des interprétations singulières de violences à motivation politique commise dans le passé. Le recours à la science politique et à la sociologie est alors indispensable, afin de saisir la géopolitique victimaire et transitionnelle - particulièrement complexe dans le cas de la Communauté Autonome Basque - dans laquelle s'intègre la justice transitionnelle. Les dynamiques partisans et victimaires doivent donc être intégrées notamment à travers le prisme de la sociologie, afin de comprendre le caractère instrumental de la justice transitionnelle. Elle est en effet constitutive d'une sociologie spécifique, où se croisent victimes, bourreaux, partis politiques, société civile, mais aussi experts internationaux de la justice transitionnelle. Ce prisme est d'autant plus indispensable que peu nombreuses sont les réflexions présentant la justice transitionnelle à la fois comme mécanisme juridique d'exception, et comme un discours performatif. L'analyse de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque implique un recours indispensable à l'Histoire. La diversité des violences étudiées, ainsi que la perspective temporelle élargie imposent de rappeler les différents contextes dans lesquels elles sont commises. Plus encore, les historiens abordant la question des violences à motivation politique sur ce territoire doivent être prises en compte dans cette étude, dans la mesure où ils participent de la profonde controverse académique relative à l'interprétation de la transition et aux différentes violences.

Le dépassement d'une seule perspective juridique est aussi rendu nécessaire par l'enjeu crucial de la temporalité. Cette étude se développe autour d'une temporalité large, intégrant la période de 1936 jusqu'à aujourd'hui. À travers ce spectre temporel ambitieux, il ne s'agit pas pour autant de considérer un *continuum* d'une seule et même violence politique

---

<sup>118</sup> EUDES Marina, « La justice transitionnelle », *op. cit.*, p. 594. L'auteure indique par ailleurs que cette pluridisciplinarité peut provoquer une « perte de repères » chez les juristes (p. 400).

qui aurait frappé ce territoire durant près d'un siècle. Afin d'éviter une vision anachronique des différentes violences, l'objectif est de les replacer dans leurs contextes historiques spécifiques, pour rompre avec des perceptions monolithiques des différentes violences. Une analyse historique révèle des contextes radicalement distincts au déroulement de ces violences, une différence qui implique d'adopter une perspective sur le temps long de l'Histoire. Cette perspective temporelle large est par ailleurs indispensable à la compréhension du cadre juridique appliqué aux différentes victimes de violations des droits de l'homme à motivation politique. En effet, la législation s'ancre dans des perceptions sociales, politiques et même culturelles liées aux violences à motivation politique. Ces dernières sont donc cruciales pour analyser les instruments de justice transitionnelle, et en particulier les temporalités auxquelles elle s'applique. Elles sont d'autant plus cardinales à prendre en compte que ces temporalités se superposent dans un enchevêtrement complexe de législations distinctes. C'est dans cet enchevêtrement que se mêlent les processus de transition vers la démocratie et de transition vers la paix. Il s'agit alors d'adopter une approche innovante, dans la mesure où, à notre connaissance, seulement peu de travaux, et d'autant moins en langue française, tentent de proposer une modélisation aussi vaste de la justice transitionnelle sur ce territoire. Par ailleurs, la question de la temporalité soulève la perspective non chronologique de cette étude. Si une perspective strictement historique aurait eu l'avantage de présenter des tendances historiques de long-terme, l'analyse des instruments de justice transitionnelle révèle une application irrégulière, caractérisée par l'évolution parfois abrupte de considérations politiques. En effet, poser la question de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque ne revient pas simplement à livrer une analyse technique ou juridique d'instruments mis en place afin d'aborder un passé traumatique. Cette question renvoie en effet à une problématique fondamentalement politique.

Enfin, le caractère actuel de ce sujet implique d'intégrer des évolutions juridiques et politiques en constante évolution. Ces évolutions sont notamment liées à la tendance générale dans différents champs disciplinaires de participer à une « bataille du récit », concernant la manière d'aborder différentes violences à motivations politique commises dans la Communauté Autonome Basque. Elle se traduit à la fois par une augmentation exponentielle de la littérature politique, historique et juridique relative au scénario post-ETA autour des années 2010. Cette littérature se développe tandis qu'aboutissent plusieurs processus relatifs à la violence, lesquels s'accélèrent considérablement durant la réalisation

de cette recherche. Il est alors apparu nécessaire d'intégrer cette controverse politique et académique, afin d'identifier le plus clairement possible le panorama intellectuel relatif à l'interprétation des différentes violences commises. L'analyse de cette littérature est d'autant plus indispensable qu'il n'existe pas, à notre connaissance, de travaux dressant explicitement un tel panorama, dans lequel chaque publication scientifique s'intègre pleinement dans des clivages universitaires particulièrement profonds.

Enfin, les années 2010 correspondent aussi à un renforcement dans la Communauté Autonome Basque des politiques publiques relatives aux victimes de violences politiques. Ce renforcement se traduit à la fois par la publication de rapports officiels, la création d'institutions ainsi que l'adoption d'un cadre juridique spécifiques à ces violences peu abordées jusqu'alors. À l'échelle des autorités centrales, l'arrivée au pouvoir en juin 2018 du gouvernement le plus progressiste depuis le retour de la démocratie est un autre élément d'actualité central de cette étude. Le socialiste Pedro Sánchez, par la suite en coalition avec *Podemos*, procède à un approfondissement significatif du traitement des violences commises dans le passé, jusqu'à parvenir à l'exhumation inattendue du corps de l'ancien dictateur, ainsi qu'à l'adoption probable d'une nouvelle loi relative aux victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste au premier trimestre 2021.

Ce sont ainsi de profonds changements politiques et juridiques qui s'opèrent durant cette recherche. Ils ont lieu dans un processus irrégulier, fortement dépendant de la contingence politique. Mais loin de constituer un obstacle dans cette réflexion, le caractère actuel de cette problématique est intégré comme un avantage et une richesse permettant de confirmer et d'élaborer plusieurs hypothèses relatives à la justice transitionnelle.

### *B. Plan de l'étude*

La présente recherche vise à démontrer, à travers l'exemple de la Communauté Autonome Basque, que la justice transitionnelle peut être appliquée au-delà des limites transitionnelles vers la démocratie ou vers la paix généralement admises. Ce constat implique d'élaborer une nouvelle définition de la justice transitionnelle, permettant d'identifier ses instruments dans des contextes qui ne sont pas - ou plus - transitionnels. Cette étude s'inscrit dès lors au sein d'une littérature balbutiante relative au paradoxe de l'application d'instruments de justice transitionnelle dans des démocraties consolidées. Il ne s'agit néanmoins pas de définir de nouveaux instruments de justice transitionnelle à appliquer, mais de souligner la réalité de l'application de la justice transitionnelle au-delà de



la transition, bien qu'elle ne soit pas explicitement nommée comme telle. Ce dépassement de la transition se traduit par une réalité tangible : il peut exister une justice transitionnelle sans transition formelle et sans instrument de justice pénale, à travers une réinvention des instruments traditionnels de justice transitionnelle.

Pour se faire, la première partie vise à analyser les éléments constitutifs de la complexité liée à l'application d'une justice transitionnelle au-delà de la transition. Elle implique d'opérer une déconstruction du fait transitionnel dans la Communauté Autonome Basque. Le fait transitionnel se caractérise par une complexité liée à l'absence de justice transitionnelle pendant la transition démocratique initiale, ainsi qu'au caractère différé de la fin de violences héritées de la période dictatoriale sur ce territoire. Elle est renforcée par la traduction juridique et institutionnelle d'une ambiguïté transitionnelle, qui s'enracine à mesure que se consolide la démocratie.

La seconde partie s'attache à identifier la construction d'instruments de justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque. La justice transitionnelle au-delà de la transition est alors omniprésente. Elle l'est à la fois sous la forme d'une rhétorique, mais aussi sous la forme de mécanismes concrets, qui ne mentionnent pourtant jamais explicitement la justice transitionnelle.

## **PREMIÈRE PARTIE : LA JUSTICE TRANSITIONNELLE AU-DELÀ DE LA TRANSITION, UNE COMPLEXITÉ REDOUTABLE**

## **SECONDE PARTIE : LA JUSTICE TRANSITIONNELLE AU-DELÀ DE LA TRANSITION, UNE ADAPTATION INDENIABLE**

**PARTIE 1 : LA JUSTICE TRANSITIONNELLE AU-  
DELÀ DE LA TRANSITION, UNE COMPLEXITÉ  
REDOUTABLE**

L'application des mécanismes de justice transitionnelle pendant une transition vers la démocratie ou vers la paix résulte de deux conditions préalables : d'une part, l'identification claire et incontestable d'une transition de référence, et d'autre part, une volonté politique et sociale d'aborder et de traiter des victimes et des responsables d'exactions graves. Ces deux conditions constituent les différences centrales de la réflexion relative à une justice transitionnelle au-delà de la transition. Elle s'articule alors autour du non-respect de ces conditions, lequel est constitutif d'une complexité structurelle considérable.

La complexité de l'application d'instruments de la justice transitionnelle au-delà de la transition découle plus spécifiquement de la dissociation entre le moment transitionnel et la prise en considération des violences commises, dissociation constitutive d'un défi transitionnel. Ce défi est constitué d'une pluralité d'éléments, formant un ensemble particulièrement complexe de contraintes et d'obstacles à l'application d'instruments d'une justice transitionnelle. Il intègre tout à la fois la problématique de l'identification parfois complexe du fait transitionnel, du traitement d'exactions graves des droits de l'homme, mais aussi de l'affrontement idéologique, politique et académique concernant la manière d'aborder les violences commises dans le passé. L'ensemble de ces éléments représente tout autant d'obstacles à la mise en place d'instruments de la justice transitionnelle, au même titre qu'il témoigne de leur impérieuse nécessité.

La complexité redoutable de la justice transitionnelle au-delà de la transition est liée, dans la Communauté Autonome Basque, à deux types de défis distincts et complémentaires. D'une part, l'application des instruments de la justice transitionnelle au-delà de la transition doit faire face à la naissance politique du défi transitionnel, qui a lieu lors de la transition démocratique initiale. Les protagonistes de la transition démocratique espagnole, au nom de la réconciliation et de la stabilité du nouveau régime, procèdent à l'oblitération de victimes de violations graves des droits de l'Homme (**Titre 1**). D'autre part, s'ajoute la matérialisation juridique du défi transitionnel, lequel se renforce à mesure que se consolide la démocratie. Il consiste alors en l'enracinement d'une inégalité radicale et pérenne dans la reconnaissance juridique et institutionnelle accordée aux différentes victimes de violences à motivation politique (**Titre 2**).

# TITRE 1 : LA NAISSANCE POLITIQUE DU DÉFI TRANSITIONNEL

La justice transitionnelle au-delà de la transition doit d'abord être abordée comme une réponse à un défi transitionnel appelant à la mobilisation des instruments de la justice transitionnelle. Dans la Communauté Autonome Basque, la transition démocratique apparaît comme étant le point de départ pour toute réflexion relative à la justice transitionnelle. C'est en effet au moment de la transition que se joue d'abord et avant tout le traitement - ou non - des violations des droits de l'homme commises dans le passé dictatorial, qu'il soit dirigé vers les victimes ou les responsables des violences. Dans ce cas d'étude, le défi transitionnel trouve sa source dans une transition qui oblitère le passé dictatorial au nom de la stabilité de la nouvelle démocratie, écartant du récit transitionnel à la fois les victimes de la guerre civile et de la répression franquiste, ainsi que les responsables des violences commises. Il se manifeste principalement par l'absence d'assistance portée par l'État aux victimes de violations graves des droits de l'homme.

À ces premières considérations relatives à la transition démocratique, s'ajoute une profonde ambiguïté transitionnelle, liée au fait que les processus de démocratisation et de pacification ne sont pas concomitants sur ce territoire. Cette particularité a pour conséquence la formation d'un « halo » transitionnel, c'est-à-dire le caractère particulièrement flou et indéfini des contours de la transition. L'existence d'une telle ambiguïté rend particulièrement complexe l'identification et la définition des moments spécifiques de transition sur ce territoire.

Le défi transitionnel de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque est ainsi constitué de deux éléments centraux. D'une part, la question de la possibilité d'une justice transitionnelle se pose au regard du déroulement d'une transition démocratique aux antipodes des principes de la justice transitionnelle, au nom d'une transition démocratique apaisée et négociée (**Chapitre 1**). D'autre part, la problématique de la justice transitionnelle doit être interrogée par l'ambiguïté transitionnelle liée à la poursuite de violences à motivation politique pendant et après la transition démocratique (**Chapitre 2**). Si la problématique du déroulement politique de la transition vers la démocratie et l'enjeu de la violence sont intrinsèquement liés, ils sont traités dans cette étude de manière séparée, afin de faciliter une compréhension claire des représentations liées à la notion de transition.

## Chapitre 1 : La volonté initiale d'une transition démocratique apaisée

L'interrogation liée au défi de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque est principalement liée à l'émergence, en particulier depuis le tournant du siècle, d'instruments visant à régenter tout processus de transition vers la démocratie ou vers la paix. Cette émergence est indispensable à aborder dès le départ de cette étude, dans la mesure où elle irrigue l'ensemble de la réflexion menée dans cette étude. Elle concerne l'ensemble des violations des droits de l'homme évoquées, dans la mesure où la gravité des exactions commises sur ce territoire justifie le recours à la justice transitionnelle.

L'émergence des instruments de la justice transitionnelle est liée en premier lieu à la pratique de la justice transitionnelle dans des expériences concrètes de transition. Cette pratique est ensuite progressivement devenue une véritable « *industrie* »<sup>119</sup>, dont les instruments (Commissions Vérité et Réconciliation, tribunaux spéciaux *ad hoc*) sont appliqués dans le monde entier. Ce développement exponentiel des instruments de la justice transitionnelle est à la fois porté par des acteurs institutionnels et para-étatiques, et appuyé par la naissance progressive d'un droit international de la justice transitionnelle. Cette perspective globale relative à la systématisation de l'application des instruments de la justice transitionnelle est indispensable à intégrer dans toute réflexion relative à la justice transitionnelle.

À travers la perspective du caractère désormais automatique de la justice transitionnelle durant les périodes de transitions vers la démocratie ou vers la paix, l'analyse du processus transitionnel de la Communauté Autonome Basque et de l'Espagne en général invite à la réflexion. En effet, alors qu'aujourd'hui les instruments de la justice transitionnelle sont systématiquement utilisés à travers le monde, ils sont absents de la « première transition », c'est-à-dire du processus de transformation vers la démocratie. Cette absence se traduit par une oblitération totale des victimes d'exactions commises pendant la période dictatoriale, afin, selon les protagonistes de la transition, d'assurer la stabilité et le retour de la démocratie.

Il ne s'agit néanmoins pas dans cette réflexion de se risquer à une lecture rétrospective voire anachronique du processus de transition vers la démocratie mené en

---

<sup>119</sup> TURGIS Noémie, « La justice transitionnelle, un concept discuté », *Les cahiers de la justice*, n°3, 2015, p. 339.

Espagne. Au tournant des années 1980, les instruments de justice transitionnelle sont très loin de constituer des références mondialisées, et le droit de la justice transitionnelle n'en est qu'à ses balbutiements. L'objectif est au contraire de tenter d'identifier les raisons de l'absence d'application de ces instruments au moment de la transition démocratique (oblitération des victimes, impunité des responsables), alors que les crimes graves commis durant la période dictatoriale constituent un fait générateur de justice transitionnelle.

Cette apparente contradiction transitionnelle s'articule autour d'instruments de justice transitionnelle désormais inévitables durant les périodes de transition, instruments principalement orientés autour de la reconnaissance des victimes d'exactions graves (**Section 1**). Ces instruments sont totalement absents de la transition démocratique espagnole, laquelle, en oblitérant radicalement les victimes, constitue un « évitement » de la justice transitionnelle (**Section 2**).

## **Section 1 : La reconnaissance des victimes au cœur de la justice transitionnelle**

L'étude de l'application des instruments de la justice transitionnelle dans le cas de la Communauté Autonome Basque doit être menée en abordant, en premier lieu, la nécessaire reconnaissance des victimes d'exactions graves. Cette reconnaissance des victimes par la justice transitionnelle est devenue une condition des transitions vers la démocratie et vers la paix. En effet, au lendemain de la Guerre froide, les instruments de justice transitionnelle sont progressivement utilisés de manière systématique. Cette banalisation du recours aux instruments de la justice transitionnelle est liée, d'une part, à la recrudescence de la pratique de la justice transitionnelle et sa diffusion à travers une injonction morale incitant les acteurs des différentes transitions à traiter des violations graves des droits de l'homme commises dans le passé (I) ; d'autre part, à l'émergence, en droit international, d'un droit de la justice transitionnelle, lequel constitue une « *source juridique dotée de la solidité, de la consistance et de la continuité nécessaires pour guider l'exercice de la justice transitionnelle* »<sup>120</sup>. Il s'agit alors d'un phénomène d'intégration d'éléments qui répondent aux principes de la justice transitionnelle dans le droit positif (II). Il convient, dès lors, de dresser un panorama synthétique des dispositions du droit international constitutives d'un droit de la justice transitionnelle.

### **I. L'émergence de la pratique de la justice transitionnelle**

À partir des années 1990, la justice transitionnelle est mise en oeuvre progressivement de manière automatique dans l'immense majorité des transitions ayant lieu à travers le monde. Ce succès considérable se traduit par un nouveau paradigme : les transitions vers la paix ou vers la démocratie ne peuvent plus faire fi des exactions commises dans le passé. Cette banalisation de la pratique de la justice transitionnelle (A) s'étend aujourd'hui au-delà des périodes strictement transitionnelles (B).

---

<sup>120</sup> TURGIS Noémie, *op. cit.*, p. 8.

### A. La banalisation de la pratique de la justice transitionnelle

La justice transitionnelle a d'abord émergé à travers des expériences concrètes de recours à des instruments alternatifs visant à gérer des exactions massives des droits de l'homme commises durant un conflit armé ou un régime autoritaire. Ces expériences se multiplient à partir des années 1990, à tel point que les processus transitionnels vers la démocratie ou vers la paix menés à travers le monde sont progressivement caractérisés, voire conditionnés, par l'application d'instruments de justice transitionnelle. La justice transitionnelle devient alors progressivement le « *paradigme de l'État de Droit* »<sup>121</sup>, s'inscrivant dans le *trend* international du *Human Rights turn*, de sorte que « aucune région du monde n'a échappé à la portée de la justice transitionnelle »<sup>122</sup>. Elle acquiert progressivement une respectabilité en tant que pratique<sup>123</sup>, et connaît un « *parcours rapide, presque fulgurant* »<sup>124</sup>. Ce « *paradigme de la transition* »<sup>125</sup> est notamment véhiculé par les Nations unies dans une période d'interventionnisme croissant. En effet, celles-ci présentent progressivement le traitement des violations des droits de l'homme commises dans le passé comme une condition *sine qua non* d'une transition réussie vers la démocratie et/ou la paix. Les Nations unies font alors preuve d'un « *engagement transversal* »<sup>126</sup> autour des questions de justice transitionnelle, en adoptant une « *approche globale de la pérennisation de la paix* » par un « *accès à la justice et à la justice transitionnelle* » et des « *stratégies globales de justice de transition* »<sup>127</sup>. Cette banalisation des instruments de justice transitionnelle se traduit notamment par la multiplication de recours à des tribunaux *ad hoc* pour juger les plus hauts responsables d'un régime autoritaire, ou la mise en place de Commissions Vérité et Réconciliation.

Comme le souligne Rosemary Nagy, « *il ne s'agit plus de décider s'il faut faire quelque chose à la suite d'atrocités mais plutôt de déterminer comment le faire* »<sup>128</sup>. Les principes de la justice transitionnelle participent alors d'un nouveau paradigme, qui introduit

---

<sup>121</sup> TEITEL Ruti, « Transitional justice genealogy », *op. cit.*, p. 70.

<sup>122</sup> OLSEN Tricia, PAYNE Leigh, REITER Andrew, *Transitional justice in balance: comparing processes, weighing efficacy*, US Institute of peace, Washington, 2010, p. 2.

<sup>123</sup> V. MCEVOY Kieran, MALLINDER Louise, « Politics, Theory And Praxis: The 'Respectabilisation' of Transitional Justice », in MCEVOY Kieran, MALLINDER Louise (ed.), *Transitional Justice*, Routledge, Abingdon, 2016, pp. 1-25.

<sup>124</sup> ANDRIEU Kora, *La Justice transitionnelle : de l'Afrique du Sud au Rwanda*, Folio, Paris, 2012, p. 26.

<sup>125</sup> HAZAN Pierre, *Juger la guerre, juger l'Histoire*, Presses Universitaires de France, Paris, 2007, p. 46.

<sup>126</sup> FLORY Philippe, *op. cit.*, p. 14.

<sup>127</sup> S/RES/2282, préambule, § 13; A/HRC/RES/33/19, § 2.

<sup>128</sup> NAGY Rosemary, « Transitional Justice as Global Project: Critical Reflections », *Third World Quarterly*, n°29, 2008, p. 276.



une nouvelle définition de la réussite des transitions, et de nouveaux critères centrés sur leur respect. Cette évolution traduit une modification de la conception de la paix à l'échelle internationale, qui passe d'une définition sécuritaire à une vision substantiellement plus vaste visant à désigner l'absence de violence structurelles, dans leur composante sociale, et à travers une approche globale et holistique intégrant l'ensemble de la société. Dans cette perspective, l'oubli n'est plus politiquement acceptable, ce que résume de manière éloquente René Rémond :

*notre siècle a décidé d'abolir les effets du temps sur la mémoire pour une certaine catégorie de crimes. L'oubli est interdit – il est même une faute ; et se souvenir est devenu une exigence éthique et juridique. Notre temps a inventé le devoir de mémoire. Se souvenir n'est pas seulement souhaitable dans l'ordre de la connaissance, c'est aussi - et plus encore - un impératif d'ordre moral, et c'est y manquer qui est une faute...*<sup>129</sup>

Se développe progressivement une forme d'injonction morale à travers la formalisation de la « dette à l'égard des morts »<sup>130</sup>, selon l'expression d'Antoine Garapon. Ce nouvel impératif se traduit par un « pari [...] que les politiques de châtement et de pardon peuvent juguler la violence »<sup>131</sup> et que le traitement d'un passé violent permet de résoudre un ensemble de problématiques aussi complexes que diverses. Le traitement juridique, politique et social du passé est ainsi présenté comme un moyen de responsabiliser l'État face aux victimes, et de rétablir de la confiance entre les citoyens et l'autorité publique. L'utilisation de ces instruments permettrait donc de reconstruire à la fois un État et de réconcilier une société entière. De nombreux apports doctrinaux convergent sur la nécessité de recourir à des instruments de justice transitionnelle dans les périodes de transition. En ce sens, les *Principes de Chicago*, élaborés grâce au travail conjoint de plusieurs laboratoires de recherches<sup>132</sup> témoignent, en 2007, de la même évolution concernant le contexte de post-conflit et d'après dictature. Ils mettent ainsi en exergue une série de droits pour les victimes : devoir d'enquêter et d'accéder à la justice, droit à la vérité, droit à la réparation, nécessité de renouveler les cadres de l'ancien régime ayant commis des violations des droits de

---

<sup>129</sup> REMOND René, « L'Histoire et la Loi », *Etudes*, n°404, 2006, p. 766.

<sup>130</sup> GARAPON Antoine, « Les trois temporalités de la justice », de la justice », *L'exigence de justice. Mélanges en l'honneur de Robert Badinter*, Dalloz, Paris, juillet 2016, pp. 431-443.

<sup>131</sup> HAZAN Pierre, *Juger la guerre...*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>132</sup> Ces principes sont élaborés à la suite du travail conjoint de plusieurs laboratoires de recherche (*International Human Rights Law Institute, Chicago Council on Global Affairs, Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali* ainsi que l'Association Internationale de Droit Pénal) en 2007 et dirigés par M. Cherif Bassiouni. V. *The Chicago Principles on Post-Conflict Justice*, International Human Rights Law Institute, USA, 2007.

l'homme, réforme institutionnelle, mise en place de politiques d'éducation et de commémorations.

Par ailleurs, cette injonction morale est intimement liée au développement de la lutte contre l'impunité des principaux responsables de violations graves des droits de l'homme. En effet, à partir de la fin de la Seconde guerre mondiale et l'organisation des procès de Nuremberg et de Tokyo, les poursuites pénales contre les principaux responsables d'exactions graves apparaissent possibles. Néanmoins, l'entrée dans la Guerre froide a mis un coup d'arrêt dans cette tendance. En effet, comme le souligne Federico Andreu-Guzmán, les Nations unies ne commencent que timidement à se prononcer contre l'impunité dans les années 1980-1990, et soutiennent des transitions fondées sur l'impunité, à l'instar de la signature de *l'Accord d'Esquipulas II* relatif aux modalités de fin du conflit au Guatemala, Salvador, Honduras, Nicaragua et Costa Rica<sup>133</sup>. Par la suite, la justice pénale internationale connaît une « *phase d'accélération spectaculaire au tournant des XX<sup>ème</sup> et XXI<sup>ème</sup> siècles* »<sup>134</sup> et semble « *promise à des développements prodigieux* »<sup>135</sup>. Le développement de la lutte contre l'impunité à l'échelle internationale correspond, selon Louis Joinet, à une « *mondialisation des droits* » comme corollaire de la mondialisation économique<sup>136</sup>, à travers laquelle « *il n'est plus possible de laisser les crimes les plus choquants impunis, et au sein même d'un État, il n'est plus tolérable d'absoudre un ancien régime pour la pérennité d'une stabilité nouvellement acquise* »<sup>137</sup>. Cette évolution se matérialise notamment par la mise en place de procès inédits contre les principaux responsables de crimes graves, tels que les Tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* pour l'Ex-Yougoslavie et le Rwanda, ainsi que les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens. Se développe alors progressivement, la possibilité de mettre en place des procédures pénales contre les principaux responsables d'exactions massives.

La normalisation de la lutte contre l'impunité émerge aussi à travers différentes résolutions de l'Assemblée Générale des Nations unies, du Conseil de Sécurité de l'ONU, du Conseil économique et social des Nations unies, du Comité des droits de l'homme des

---

<sup>133</sup> ANDREU-GUZMÁN Federico, « Impunité et droit international : Quelques réflexions historico-juridiques sur la lutte contre l'impunité », *Mouvements*, vol. 1, n°53, 2008, p. 54.

<sup>134</sup> ASCENSIO Hervé, « L'architecture de la justice pénale internationale », *L'exigence de justice. Mélanges en l'honneur de Robert Badinter*, Dalloz, Paris, 2016, pp. 29-39.

<sup>135</sup> CONDORELLI Luigi, « Des lendemains qui chantent pour la justice internationale ? », *Le Droit international au service de la paix, de la justice et du développement. Mélanges Michel Virally*, Pedone, Paris, 1991, p. 205.

<sup>136</sup> JOINET Louis (dir.), *Lutter contre l'impunité...*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>137</sup> TURGIS Noémie, *op. cit.*, p. 6.

Nations unies, de la Commission des droits de l'homme des Nations unies et du Comité contre la torture<sup>138</sup>. Différents rapports onusiens mentionnent ainsi la nécessité de la lutte contre l'impunité contre les principaux responsables d'exactions massives. En ce sens, le *Rapport Orentlicher* de 2005 indique que « *l'impunité constitue un manquement aux obligations qu'ont les États d'enquêter sur les violations, de prendre des mesures adéquates à l'égard de leurs auteurs, notamment dans le domaine de la justice, pour qu'ils soient poursuivis, jugés et condamnés à des peines appropriées, d'assurer aux victimes des voies de recours efficaces et la réparation du préjudice subi, et de prendre toutes mesures destinées à éviter le renouvellement de telles violations* »<sup>139</sup>. Cette lutte contre l'impunité s'illustre à travers la restriction du principe de prescription pour les crimes internationaux<sup>140</sup>, mais concerne essentiellement les crimes les plus graves, et n'écarte pas des amnisties pour des crimes moins graves afin de favoriser la réconciliation, conformément au droit international humanitaire<sup>141</sup>. Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations unies souligne, en 2009, l'impossibilité de mettre en place des mesures d'amnistie pour des responsables de crimes graves, ainsi que la possibilité d'appliquer le droit à la vérité et à la réparation malgré l'existence de telles mesures<sup>142</sup>.

Le développement de la lutte contre l'impunité est par ailleurs intimement lié à la perception des procès comme un moyen efficace d'atteindre les objectifs de la justice transitionnelle. En témoignent les propos du secrétaire général de l'ONU en 2004 : « *[la] justice et la paix ne sont pas des objectifs antagonistes ; au contraire, convenablement mises en œuvre, elles se renforcent l'une l'autre. La question n'est donc en aucun cas de savoir s'il convient de promouvoir la justice et d'établir des responsabilités, mais bien de décider quand et comment le faire* »<sup>143</sup>. Les procès seraient ainsi le symbole d'une rupture avec le passé et l'ancien régime pendant la transition, y compris après la transition (dans le cas de

---

<sup>138</sup> Pour l'AGNU: A/RES/3074 (XXVIII), § 1 et 8; A/RES/47/133, art. 18; A/RES/60/147, principe III- 4. Pour le Conseil de sécurité : S/RES/1894, § 10, relative à la protection des civils dans les conflits armés, laquelle fait mention de la nécessité de juger les responsables de « crimes internationaux », de rechercher la vérité et de mettre en place des réparations pour les victimes. Pour le Conseil économique et social : E/RES/1989/65, § 19. Pour le Comité des droits de l'homme des Nations unies: HRI/GEN/1/Rev.7, § 15; CCPR/C/ESP/CO/5, § 21, CCPR/C/ESP/CO/6, § 21 ; Pour la Commission des droits de l'homme des Nations unies: HRI/GEN/1/Rev.7, § 15, p. 222; AGNU, A/65/44, § 21; *Déclaration et programme d'action de Vienne, Adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme le 25 juin 1993*, § 60.

<sup>139</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1, principe 18.

<sup>140</sup> *Idem*, principes 23 « Restrictions à la prescription » et 24 « Restrictions et autres mesures relatives à l'amnistie ».

<sup>141</sup> *Idem*, p. 14. V. le point 24 : « Restrictions et autres mesures relatives à l'amnistie ».

<sup>142</sup> *Rule-of-Law tools for post-conflict States: Amnesties*, United Nations, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, New York & Genève, 2009, p. 5.

<sup>143</sup> S/2004/616, § 21.

la *Megacausa ESMA* en Argentine par exemple). Selon Mark Freeman et Dorothée Marotine<sup>144</sup>, la répression pénale est indispensable pour plusieurs raisons. Elle contribue à un effet de dissuasion, elle exprime la condamnation publique de la conduite criminelle, notamment l'interdiction du viol, de la torture et du meurtre<sup>145</sup>, et elle reconnaît la responsabilité des auteurs. Par ailleurs, l'organisation d'un procès permet de symboliser le soutien par l'État à un certain nombre de valeurs démocratiques, et ainsi de contribuer à la reconstruction de la confiance du public. Selon Diane Orentlicher, l'utilisation d'instruments de répression pénale contre les responsables de violations graves des droits de l'homme représente « *l'assurance la plus efficace contre une répression future* »<sup>146</sup>. En outre, Sévane Garibian met en avant la « *reconnaissance performative* »<sup>147</sup>, en désignant notamment l'autorité particulière d'un tiers (le juge). Enfin, dans leur analyse de la justice transitionnelle de l'après-République Démocratique Allemande, Gerhard Werle et Moritz Vorbaum soulignent le caractère très utile des conclusions des tribunaux pour la « *mémoire historique de la société* » afin de se prémunir contre l'oubli, le négationnisme et la banalisation des injustices historiques<sup>148</sup>. Le procès pénal constitue ainsi un « *événement de justice* » grâce auquel « *les victimes reprennent pied dans la société qu'elles connaissaient avant* »<sup>149</sup>, notamment dans la mesure où ils exercent une fonction cathartique<sup>150</sup>.

Ainsi, qu'il s'agisse de la lutte contre l'impunité ou d'une injonction morale à aborder des exactions graves commises durant un conflit armé ou un régime autoritaire, la pratique de la justice transitionnelle fait l'objet, à partir des années 1990, d'une véritable banalisation. Cette normalisation d'instruments par nature alternatifs et exceptionnels est telle qu'elle tend même à dépasser les « moments transitionnels ».

---

<sup>144</sup> FREEMAN Mark, MAROTINE Dorothée, *op. cit.*, p. 5.

<sup>145</sup> OLSON Laura, *op. cit.*, p. 290.

<sup>146</sup> ORENTLICHER Diane, « Setting accounts: The duty to prosecute human rights violations of a prior regime », *Yale Law Journal*, vol. 100, 1991, p. 2542.

<sup>147</sup> GARIBIAN Sévane, « Vérité vs. Impunité : la justice (post-)transitionnelle en Argentine et le human rights turn », in ANDRIEU Kora, LAUVAU Geoffroy, *op. cit.*, p. 302.

<sup>148</sup> WERLE Gerhard, VORMBAUM Moritz, « Transitional Criminal Justice after German Unification », *Tempo, Memoria e Diritto Penale, Diritto Penale Contemporaneo. Rivista trimestrale*, 2018, p. 283.

<sup>149</sup> DENOUEVAUX Arthur, GARAPON Antoine, *Victimes, et après ?*, Tracts Gallimard, n°10, Paris, 2019., p. 15.

<sup>150</sup> ANDRIEU Kora, *La Justice transitionnelle...*, *op. cit.*, voir la section intitulée « Usages politiques et sociaux des tribunaux internationaux : juger pour guérir et pour réconcilier », pp. 351-354, où l'auteure souligne entre autres la dimension cathartique du procès Eichmann pour la société israélienne.

## B. Une pratique hors de la transition

L'émergence des instruments de justice transitionnelle ne s'illustre pas seulement par leur utilisation au cours des périodes transitionnelles. En effet, la banalisation du recours à ces instruments est telle, qu'ils sont également utilisés dans des périodes dépassant largement les transitions vers la paix et/ou la démocratie, parfois plusieurs décennies après celles-ci.

À l'instar des instruments appliqués durant les périodes de transition, la justice transitionnelle « hors transition » est davantage le résultat de pratiques ponctuelles de justice transitionnelle qu'à la construction initiale d'une théorie progressivement mondialisée de la justice transitionnelle, ou de leur imposition par le droit. En effet, du point de vue théorique, la justice transitionnelle fait l'objet d'une « *faible progression* »<sup>151</sup>. Son succès est davantage lié à des expériences concrètes, telles que les cas argentin (*Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*) et surtout sud-africain (*Truth and Reconciliation Commission*). Utilisés plusieurs décennies après la période transitionnelle, les instruments de justice transitionnelle donnent ensuite lieu à un « *traitement du passé post-transitionnel* »<sup>152</sup> s'appliquant à des sociétés non-transitionnelles ou dans des démocraties consolidées. Elle est ainsi mise en place, selon Felipe Gómez Isa, pour traiter des injustices historiques contre les peuples indigènes, des descendants des victimes de l'esclavage mais aussi victimes de violations des droits de l'homme non traitées durant une transition démocratique<sup>153</sup>. Cette tendance à la mise en œuvre de la justice transitionnelle en dehors des bornes transitionnelles pourrait être identifiée à ce que Henry Rousso nomme une « *lecture victimaire de l'Histoire [qui] remonte d'ailleurs aujourd'hui de plus en plus loin dans le temps [...]* », et dans laquelle « *plus rien de ne s'oppose désormais à ce que toute période de l'histoire humaine puisse faire l'objet, à un moment ou à un autre, d'une revendication, d'une politique mémorielle voire d'une qualification pénale* »<sup>154</sup>. Les instruments de justice post-transitionnelle peuvent, en effet, s'illustrer par des politiques très variées, allant de l'organisation de procès<sup>155</sup> à des politiques de mémoire.

---

<sup>151</sup> DE GREIFF Pablo, « Una concepción normativa de la justicia transicional », in RANGEL Alfredo, ¿ *Cual es el precio que debemos pagar?*, Intermedio, Bogotá, 2009, p. 22.

<sup>152</sup> GOLOB Stéphanie, *op. cit.*, p. 128.

<sup>153</sup> GOMEZ ISA Felipe, « Quelques précisions conceptuelles sur la 'justice transitionnelle' », *Vérité et Mémoire dans les processus de réconciliation*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Institut Universitaire Varenne, Collection Transition & Justice, 2017, p. 199.

<sup>154</sup> ROUSSO Henry, *op. cit.*, p. 190.

<sup>155</sup> Cath Collins évoque l'existence de la *post-transitional justice* pour désigner l'organisation de procès au Chili et au Salvador. V. COLLINS Cath, *Post-Transitional Justice: Human Rights Trials in Chile and El Salvador*, Pennsylvania State University Press, University Park, 2010, 296 p.

Le cas argentin est un exemple caractéristique de la diversité matérielle et temporelle de l'application de la justice transitionnelle. En effet, au moment de la sa transition vers la démocratie à partir de 1983, le gouvernement parvient à mettre en place la *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, puis des procès plusieurs décennies après la transition, et ce, malgré le vote de différentes lois assurant l'impunité d'une partie de ces responsables<sup>156</sup>. En novembre 2012, le procès de la *Escuela de Mecanica de la Armada* (ESMA), ancien centre de torture pour opposants à la junte, marque l'entrée du pays dans un nouveau processus transitionnel. Entre 2006 et 2012, 306 accusés sont condamnés et 24 acquittés. Cet exemple montre une alternative originale, à travers la mise en place des *juicios por la verdad* (forme de syncrétisme entre Commission Vérité et procès pénal) et l'ouverture de procédures pénales. Cet exemple illustre clairement le « tâtonnement »<sup>157</sup> dont a fait l'objet la justice transitionnelle. L'Argentine est ainsi « le pays d'Amérique latine qui a vécu depuis 1983 la quasi-totalité des options connues dans le traitement judiciaire et social de son passé de violations des droits de l'homme »<sup>158</sup>. Au Brésil, la création de la *Comisión Nacional de la Verdad* en mai 2012, plus de trente ans après la fin de la dictature militaire, témoigne aussi de l'application d'instruments de justice transitionnelle plusieurs décennies après la transition démocratique<sup>159</sup>. L'existence de ces instruments de justice transitionnelle à retardement montre que les modalités d'une transition démocratique ne conditionnent pas l'application (ou la non-application) d'instruments de justice transitionnelle à moyen ou long terme. Cependant, cette possibilité d'application doit tenir compte d'obstacles spécifiques du fait de son caractère différé : le délai raisonnable, ainsi que la disparition des victimes et des responsables.

La justice transitionnelle est donc avant tout le résultat de pratiques concrètes d'instruments alternatifs visant à traiter des exactions graves. Ces pratiques sont liées à l'émergence, à partir des années 1990, de paradigmes politiques et moraux selon lesquels le traitement de violations graves des droits de l'homme est nécessaire à la construction à la fois d'un régime démocratique, et d'une société pacifiée. La portée de cette culture de la

---

<sup>156</sup> V. *inter alia* ANDRIOTTI ROMANIN Enrique Salvador, « Decir la verdad, hacer justicia: Los Juicios por la Verdad en Argentina », *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, n°94, 2013, pp. 5-23; GUEMBE María José, « La reapertura de los juicios por los crímenes de la dictadura militar Argentina », *Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 2, n°3, décembre 2005, pp. 120-137.

<sup>157</sup> GARIBIAN Sévane, « Vérité vs. Impunité... », *op. cit.*, p. 289.

<sup>158</sup> TAPPATÁ DE VALDEZ Patricia, *op. cit.*, p. 79.

<sup>159</sup> Le rapport de la commission vérité brésilienne est rendu public le 10 décembre 2014. Une présentation synthétique de la CNV est proposée par Edson TELES, « Comisión Nacional de la Verdad, Brasil, 2012 », in VINYÉS Ricard (dir), *op. cit.*, pp. 104-106.

justice transitionnelle est telle, qu'elle s'applique même en dehors de la temporalité transitionnelle généralement admise. La banalisation des instruments de justice transitionnelle est aussi liée à la construction progressive d'un droit de la justice transitionnelle.

## **II. L'émergence d'un droit de la justice transitionnelle**

La normalisation du recours à des instruments de justice transitionnelle n'est pas seulement liée à des pratiques progressivement systématiques. La construction d'un cadre juridique international consacrant des droits spécifiques liés aux principes de la justice transitionnelle (vérité, réparation, lutte contre l'impunité) a également participé à l'émergence de la justice transitionnelle comme une condition nécessaire des transitions vers la démocratie et vers la paix. Bien que l'Organisation des Nations unies s'ancre dans un « *refus de consécration d'un droit à la justice transitionnelle* »<sup>160</sup> à proprement parler, il existe une réelle construction de droits spécifiques à la fois en droit international (**A**), et dans le droit interne espagnol, spécifiquement pertinent à la présente étude (**B**). Il convient, dès lors, d'en dresser les principales caractéristiques, afin de comprendre comment la justice transitionnelle s'est progressivement imposée comme un moyen de traitement privilégié des exactions massives durant une période de transition.

### *A. Le droit international de la justice transitionnelle*

L'émergence d'un droit de la justice transitionnelle se matérialise principalement à travers la consécration juridique internationale du droit à la vérité et du droit à la réparation et l'obligation pour l'État de mener des enquêtes à la suite des crimes graves. Le droit de la justice transitionnelle s'inscrit alors dans ce que Sévane Garibian appelle le *human rights turn*, produisant de nouveaux droits subjectifs<sup>161</sup>, notamment le droit à la vérité (**1**), le droit à la justice et à la réparation (**2**).

---

<sup>160</sup> FLORY Philippe, *op. cit.*, pp. 146-154.

<sup>161</sup> GARIBIAN Sévane, « Vérité vs. Impunité... », *op. cit.*, p. 1.

## 1. Le droit à la vérité en droit international

Le droit à la vérité constitue le principal droit lié à la justice transitionnelle dans le droit international. En tant que « *principe émergent du droit international* »<sup>162</sup>, il témoigne de la volonté des acteurs de la justice transitionnelle de « *juridiciser le non-droit* »<sup>163</sup> à travers divers canaux. Tant les Nations unies, que les cours régionales et le droit international positif ont participé à la naissance d'une obligation d'information sur les proches dans des conflits violents ou des périodes dictatoriales.

D'abord, les Nations unies ont joué un rôle central dans l'émergence du droit à la vérité. En 1996, le Comité des Droits de l'homme des Nations unies le mentionne pour la première fois dans ses recommandations au Guatemala<sup>164</sup>. Par la suite, divers rapports du Haut-Commissariat aux Droits de l'homme des Nations unies<sup>165</sup>, ainsi que le rapport Diane Orentlicher<sup>166</sup> ont également mentionné un droit à la vérité. Par ailleurs, une circulaire du Secrétaire Général des Nations Unies sur le « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations unies » insiste sur le respect du droit des familles de connaître le sort de leurs proches malades, blessés ou décédés<sup>167</sup>. Le Secrétaire Général souligne aussi l'importance du droit à la vérité dans le contexte de la justice de transition au même titre que le Haut-Commissaire des Nations unies aux Droits de l'homme concernant les victimes de violations flagrantes des Droits de l'homme et de leurs proches<sup>168</sup>. Selon ce dernier, « *les amnisties ou mesures analogues et les restrictions au droit de demander des informations ne doivent jamais être utilisées pour limiter ou supprimer le droit à la vérité ni pour lui porter atteinte. Le droit à la vérité est étroitement lié à l'obligation des États de combattre et d'éliminer l'impunité* »<sup>169</sup>. Les Nations unies constituent ainsi un « foyer » privilégié de la construction du droit à la vérité, bien qu'elles n'aient pas reconnu une obligation de droit positif, pour les États, d'assurer un droit à la vérité.

---

<sup>162</sup> MENDEZ Juan, « The Right to Truth », in JOYNER Christopher (ed.), *Reining in Impunity for International Crimes and Serious Violations of Fundamental Human Rights: Proceedings of the Siracusa Conference 17-21 September 1998*, St. Agnes, Eres, 1998, p. 264.

<sup>163</sup> NAFTALI Patricia, *La construction du 'droit à la vérité' en droit international*, Bruylant, Bruxelles, 2017, p. 336.

<sup>164</sup> CCPR/C/79/Add.63, § 25.

<sup>165</sup> E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, Annexe 1, principe 1, p. 14. V. aussi Résolution 2005/66, E/CN.4/RES/2005/66.

<sup>166</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1, principes 2 à 5.

<sup>167</sup> ST/SGB/1999/13, art. 9-8.

<sup>168</sup> E/CN.4/2005/10, § 5.

<sup>169</sup> E/CN.4/2006/91, § 60.



Le droit à la vérité s'est, en revanche, développé par la forme conventionnelle. À cet égard, plusieurs traités internationaux ont consacré des obligations constituant un tel droit. Ainsi, le premier Protocole Additionnel I aux Conventions de Genève prévoit par exemple d'assurer « *le droit qu'ont les familles de connaître le sort de leurs membres* »<sup>170</sup>, concernant la question des personnes disparues et décédées. Le droit international humanitaire oblige, en outre, les parties au conflit à identifier les dépouilles et les malades pour apporter une réponse aux familles, ainsi que la création d'un bureau national de renseignements qui doit centraliser les informations concernant les personnes capturées ou disparues. De telles obligations correspondent ainsi à l'institution de pratiques visant à assurer le développement d'un droit à la vérité, sans pour autant affirmer celui-ci textuellement. D'autres textes, tels que des conventions ou des résolutions, ont, en revanche reconnu explicitement un tel droit à travers des thématiques variées telles que : la lutte contre l'impunité, les droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à être informées du sort de leurs proches, et des recours et réparations dus aux victimes de violations graves des droits de l'homme comme par exemple les disparitions forcées<sup>171</sup>.

À l'échelle régionale, les cours des droits de l'homme jouent aussi un rôle central dans la formalisation du droit à la vérité. La CourIDH est le premier organe international à avoir consacré le droit à la vérité, notamment concernant les cas de disparitions forcées, mais également les cas de torture et d'exécutions extrajudiciaires<sup>172</sup>. Louis Joinet a, en ce sens, qualifié la jurisprudence de la CourIDH d'« *antidote jurisprudentiel* » concernant le droit à la vérité<sup>173</sup>. Le système européen de protection des droits a été plus timide dans la reconnaissance jurisprudentielle d'un droit à la vérité<sup>174</sup>, même si certaines décisions s'en approchent<sup>175</sup>.

---

<sup>170</sup> Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977, art. 32 et 33.

<sup>171</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, principe 16-1; A/RES/60/147, principes 11 et 24 ; Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, préambule, § 9 et art. 24-2.

<sup>172</sup> DE MELO-FOURNIER Fabia, « Le droit à la vérité dans la jurisprudence de la Cour Interaméricaine des droits de l'Homme », *Humanisme et justice. Mélanges en l'honneur de Geneviève Giudicelli-Delage*, Dalloz, Paris, 2016, p. 675.

<sup>173</sup> V. JOINET Louis, « Face aux dilemmes de l'instauration des processus de justice transitionnelle », *Mouvements*, n°53, 2008, p. 51.

<sup>174</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ Jorge, *El derecho a la verdad en relación con violaciones graves de los derechos humanos. Análisis de su génesis, evolución y estado actual en el ordenamiento jurídico internacional*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2017, p. 130.

<sup>175</sup> La CourEDH a plusieurs fois statué sur le droit de ne pas être soumis à la torture, à des mauvais traitements, le droit à un recours utile ainsi que le droit à une enquête efficace ainsi que d'être informé des résultats de cette dernière. Le droit à la vie, présenté dans divers arrêts de la CourEDH, est considéré comme violé en l'absence d'une enquête efficace de la part d'un État « *en vue de faire la lumière sur le sort* » de « *personnes qui ont*

Le droit à la vérité ne constitue cependant pas le seul droit spécifique participant de la construction d'un droit international de la justice transitionnelle. L'émergence du droit de la justice transitionnelle est aussi liée au droit à la réparation en cas de violations graves des droits de l'homme<sup>176</sup>, et à l'obligation des États d'enquêter à la suite d'exactions massives.

## 2. Le droit à la réparation et l'obligation d'enquêter en droit international

La construction du droit à la réparation en matière de violations graves des droits de l'homme et du devoir des États de mener des enquêtes participe de la consolidation d'un droit de la justice transitionnelle. L'activisme des Nations unies dans ce domaine, et l'existence d'un cadre juridique international contraignant constituent les piliers de la consécration de ces autres droits liés à la justice transitionnelle.

Concernant, d'une part, le droit à la réparation, celui-ci a été consacré spécifiquement en matière de violations graves des droits de l'homme, entre autres, par la *Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*. Les États parties ont ainsi reconnu un droit des victimes à obtenir réparation et d'être indemnisées rapidement, équitablement et de manière adéquate<sup>177</sup>. À ce cadre juridique international s'ajoute l'activisme considérable des Nations unies, notamment à travers les nombreux rapports et résolutions émis. En ce sens, l'Assemblée générale des Nations unies a notamment adopté la résolution 47/133 (1993), selon laquelle « *les victimes d'actes ayant entraîné une disparition forcée et leur famille doivent obtenir réparation et ont le droit d'être indemnisées de manière adéquate, notamment de disposer de moyens qui leur permettent de se réadapter de manière aussi complète que possible. En cas de décès de la victime du fait de sa disparition forcée, sa famille a également droit à indemnisation* »<sup>178</sup>. Un certain nombre de rapports onusiens ont également affirmé l'importance du droit à la réparation en matière de violation des droits de l'homme, à l'instar de la Commission des droits de l'homme des Nations unies qui appuie sur la nécessité d'accorder restitution, indemnisation,

---

*disparu dans des circonstances mettant leur vie en danger* ». V. CEDH, *Cyprus v. Turquie*, jugement du 10 mai 2001, Application n°257881/94, § 136.

<sup>176</sup> Nous n'aborderons pas, dans la présente étude, les éléments relevant du droit à la réparation en droit international et nous concentrerons uniquement sur les éléments relatifs à la réparation des violations graves des droits de l'homme.

<sup>177</sup> Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, art. 24-4.

<sup>178</sup> A/RES/47/133, art. 19.

réadaptation et satisfaction pour les victimes<sup>179</sup>. Dans le même sens, le rapport Van Boven identifie trois composantes de la réparation : restitution, indemnisations et réadaptation, qui permettent de rétablir « *la justice en supprimant les conséquences des actes illicites ou en y remédiant et en jouant un rôle de prévention et de dissuasion* »<sup>180</sup>, éléments confirmés par le rapport Louis Joinet relatif au droit à la réparation<sup>181</sup>. Le rapport rédigé par Diane Orentlicher quant à lui affirme que « *toute violation d'un droit de l'homme fait naître un droit à la réparation en faveur de la victime ou de ses ayants droits qui implique, à la charge de l'État, le devoir de réparer et la faculté de se retourner contre l'auteur* ». Cette réparation se traduit par un droit au recours ainsi que par des « *programmes fondés sur des mesures législatives ou administratives financés par des sources nationales ou internationales et destinés à certaines personnes ou communautés* »<sup>182</sup>.

Concernant, d'autre part, l'obligation d'enquête, celle-ci s'appuie, en partie sur le droit à un recours effectif en droit international tant par des sources conventionnelles que coutumières. Concernant les sources conventionnelles, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*<sup>183</sup>, la *Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*<sup>184</sup> ou encore la *Convention européenne des droits de l'homme*<sup>185</sup>, prévoient un droit à un recours effectif. Concernant le droit international coutumier, Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck affirment que le droit international humanitaire exige que les autorités sont tenues d'enquêter concernant des possibles crimes de guerre, et implique que l'État exerce « *la compétence pénale que leur législation nationale confère à leurs tribunaux, qu'elle soit limitée à la compétence territoriale et personnelle ou qu'elle inclue la compétence universelle qui est obligatoire pour les infractions graves* »<sup>186</sup>. Les Nations unies ont également participé à la promotion d'un droit d'enquête et à un recours effectif. Ainsi, la Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 60/147 (2005) incite les États à assurer « *des recours suffisants, utiles, rapides et appropriés, y compris la réparation* », réparation qui doit être « *adéquate,*

---

<sup>179</sup> E/CN.4/2005/L.10/Add.11, principes 15 à 23.

<sup>180</sup> E/CN.4/Sub.2/1996/17, art. 7 et art. 12 à 14.

<sup>181</sup> E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1.

<sup>182</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1, principes 31 à 34.

<sup>183</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2-3.

<sup>184</sup> Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, art. 12-1.

<sup>185</sup> Convention européenne des droits de l'homme, art. 13.

<sup>186</sup> HENCKAERTS Jean-Marie, DOSWALD-BECK Louise, *Droit international humanitaire coutumier*, vol. 1, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 607.

*effective et rapide du préjudice subi* »<sup>187</sup>. Selon la Résolution 47/133 (1993) de l'Assemblée générale des Nations unies, « *une enquête doit pouvoir être menée [...], tant qu'on ne connaît pas le sort réservé à la victime de disparition forcée* »<sup>188</sup>. Dans le même sens, la Résolution 60/147 (2005) dispose que l'État doit « *enquêter de manière efficace, rapide, exhaustive et impartiale sur les violations et de prendre, le cas échéant, des mesures contre les personnes qui en seraient responsables, conformément au droit interne et au droit international* »<sup>189</sup>. Du point de vue de son contenu, l'obligation d'enquête constitue une obligation de moyen et non de résultat. Ainsi, la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme* dispose que les États doivent assurer le droit à un recours effectif « *devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles* »<sup>190</sup>. De même, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* prévoit que les parties doivent « *garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'État, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel* »<sup>191</sup>. L'obligation d'enquête s'appuie avant tout sur l'obligation des États à assurer que les victimes aient accès à une juridiction chargée d'enquêter, bien que l'investigation puisse être mise en œuvre sans que soit nécessairement déposée une plainte de la part d'une victime, cette dernière devant être informée du déroulement de l'enquête ainsi que de ses résultats<sup>192</sup>. Cette obligation ne suppose toutefois pas que l'État obtienne des résultats, mais seulement qu'il témoigne de sa bonne foi en menant une enquête « *approfondie et impartiale* »<sup>193</sup>.

L'émergence d'un droit international de la justice transitionnelle, lié à la consécration de droits spécifiques tels que le droit à la vérité, à la justice, et à la réparation, contribue à intégrer les principes de la justice transitionnelle comme condition des transitions vers la démocratie et vers la paix. Cette intégration est renforcée par l'existence, dans le droit interne espagnol, de droits similaires.

---

<sup>187</sup> A/RES/60/147, art. 2-c) et 11-b), art. 15 à 23.

<sup>188</sup> A/RES/47/133.

<sup>189</sup> A/RES/60/147, art. 3-b).

<sup>190</sup> Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, art. 13.

<sup>191</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politique, art. 2-3-b).

<sup>192</sup> Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, art. 12-2 et art. 24-2.

<sup>193</sup> *Idem*, art. 12-1.

## B. Le droit interne de la justice transitionnelle

Au-delà de l'émergence d'un droit international de la justice transitionnelle, l'émergence de la justice transitionnelle doit aussi, dans ce cas d'étude, être appréhendée au regard du droit interne espagnol. En effet, ce dernier consacre explicitement un certain nombre de droits liés à la justice transitionnelle. Cette consécration comprend trois dimensions : d'abord l'obligation d'intégrer les dispositions du droit international relatives aux droits liés à la justice transitionnelle, ensuite les dispositions internes en elles-mêmes, et enfin l'enjeu de la lutte contre l'impunité.

Tout d'abord, l'existence d'un droit de la justice transitionnelle dans le droit interne espagnole est liée à l'obligation de l'Espagne d'appliquer les conventions internationales auxquelles elle est partie. Cette obligation résulte, du point de vue du droit international, du caractère obligatoire des traités pour les États qui les ratifient et du principe *pacta sunt servanda*, reconnu par la *Convention de Vienne relative au Droit des Traités* de 1969, à laquelle l'Espagne est partie depuis 1972, en son article 26 selon lequel « [t]out traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi », à l'article 27 qui prévoit qu' « [u]ne partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ». De plus, les États parties à un traité relatif aux droits de l'homme doivent prendre toutes les mesures législatives ou d'autres types de mesures nécessaires afin de respecter ces obligations<sup>194</sup> de retranscrire ces mesures dans son droit interne, et ce, quelle que soit la forme d'organisation territoriale de l'État. Du point de vue du droit interne espagnol, la reconnaissance explicite de l'obligation de mettre en œuvre les traités internationaux n'est pas récente, et trouve son origine dans le texte constitutionnel espagnol au début du XX<sup>ème</sup> siècle. En effet, l'article 7 de la Constitution de la Seconde République du 9 décembre 1931 établit clairement que « l'État espagnol respectera les normes universelles du droit international, en les intégrant dans son droit interne », ce qui implique par exemple que la *Première Convention de Genève* ratifiée en 1867 par l'Espagne était applicable, au même titre que les autres conventions adoptées jusqu'en 1939, notamment la *Convention pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne* de 1929. Les Conventions de La Haye de 1899 et 1907<sup>195</sup> et notamment la Clause Martens relative

---

<sup>194</sup> Pacte International relatif aux droits civils et politiques (1966), ratifié par l'Espagne le 27 avril 1977, art. 2, § 1 et 3; Convention des Nations unies contre la Torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984), ratifiée par l'Espagne le 21 octobre 1987, art. 2, § 1, 2 et 3.

<sup>195</sup> Convention (II) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe « Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre », La Haye, 29 juillet 1899 ; Convention (IV) concernant les lois et

selon laquelle les crimes commis à la suite du soulèvement militaire enfreignent le *ius in bello* (droit de la guerre) sont, en outre applicables en Espagne à cette époque. De manière plus récente, la Constitution espagnole de 1978 prévoit, en ses articles 93 et 96, l'exécution des traités valablement conclu par l'Espagne et leur intégration dans l'ordre juridique interne. En outre, l'article 10 prévoit que « *les normes relatives aux droits fondamentaux et aux libertés reconnues par la Constitution conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux traités et accords internationaux en la matière ratifiés par l'Espagne* ». Ainsi, le droit espagnol de la justice transitionnelle repose sur l'intégration des normes internationales précédemment étudiées dans l'ordre juridique interne.

Ensuite, les dispositions internes espagnoles prévoient elles-mêmes un certain nombre de droits participant à la reconnaissance d'un droit interne de la justice transitionnelle. La Constitution espagnole de 1978 reconnaît un certain nombre de droits fondamentaux, dont, par exemple, le droit à la vie et à l'intégrité physique et morale, qui implique une obligation positive de l'État. Ainsi, l'État espagnol a non seulement le devoir de prévenir d'éventuelles violations de ces droits, mais également celle de reconnaître la réalité de ces violations, si elles existent, ainsi que de reconnaître et de mettre en place des réparations pour les victimes<sup>196</sup>. Le texte constitutionnel garantit, par ailleurs, un espace de protection et de réparation pour les individus et un accès à la justice<sup>197</sup>. Il témoigne par ailleurs d'une volonté de s'intégrer dans un cadre international de protection des droits de l'homme, comme l'a affirmé le *Tribunal Constitucional*, qui considère que le système interne de protection des droits fondamentaux s'intègre dans un cadre global de défense et de promotion universelle des droits de l'homme<sup>198</sup>. Sa jurisprudence témoigne, en outre, de sa « *volonté en tant que nation de s'intégrer dans un ordre juridique international qui protège la défense et la protection des droits de l'homme comme base fondamentale de l'organisation de l'État* »<sup>199</sup>. Par ailleurs, la référence au cadre international est faite concernant les détentions illégales dès 1932<sup>200</sup>, puis de manière plus explicite à la suite de l'adoption du Code pénal de 1995, qui mentionne l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et crimes de génocide<sup>201</sup>, ainsi que les articles 163, 166 et 167 relatifs aux

---

coutumes de la guerre sur terre et son annexe « Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre », La Haye, 18 octobre 1907.

<sup>196</sup> CE, art. 15.

<sup>197</sup> CE, art. 9-2 et art. 24.

<sup>198</sup> STC 91/2000, de 30 de marzo de 2000, II, § 7.

<sup>199</sup> *Idem*.

<sup>200</sup> V. art. 474 à 476 relatifs aux détentions illégales.

<sup>201</sup> V. art. 131-3.

détentions illégales. L'article 607 *bis* permet d'intégrer le crime contre l'Humanité à partir de 2003<sup>202</sup>, et prévoit des peines entre quatre ans et la perpétuité pour des crimes allant de la réduction en esclavage à l'exploitation sexuelle, en passant par l'assassinat. Néanmoins, il n'existe pas de qualification du crime de « disparition forcée », et ne fait pas mention du caractère continu de ce crime, ni de la responsabilité pénale des supérieurs hiérarchiques ou de prescription.

Enfin, le droit interne espagnol intègre la nécessité de lutter contre l'impunité contre les responsables de crimes graves. Cette intégration est d'abord liée au cadre juridique international applicable à l'Espagne. À l'instar d'autres cours régionales des droits de l'homme telles que la CourIDH<sup>203</sup>, la CourEDH met en avant le principe de lutte contre l'impunité. En effet, la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme* ratifiée par l'Espagne en 1979 rappelle dans son article 7, la portée des principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées concernant l'application du droit à la justice. Elle proclame ainsi le principe d'engagement de poursuites pénales<sup>204</sup> et d'un droit au recours effectif. Les juges de la CourEDH évoquent ainsi l'incompatibilité des lois d'amnistie avec l'obligation des États d'enquêter, le droit à un recours effectif pour les victimes, en particulier dans les cas de disparitions forcées<sup>205</sup>. À cette évolution correspond la création d'obligations de mettre en place des poursuites pénales pour les responsables de crimes graves, concernant les crimes de guerre ainsi que les crimes de disparitions forcées constitutifs de crimes contre l'humanité. Le droit international applicable à l'Espagne, comprend plusieurs dispositions en ce sens. À ce titre, on relève l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève du 12 août 1949 (ratifiées par l'Espagne le 4 août 1952),

---

<sup>202</sup> *Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, BOE n°283, 26 novembre 2003.

<sup>203</sup> Un principe mentionné entre autres par la CourIDH dans l'affaire *Goiburú y otros c. Paraguay*, 22 septembre 2006, § 131 et 132. La CourIDH développe selon Eric Heinz un « droit à la punition des responsables » dans sa jurisprudence. V. HEINZ Eric, « Theorizing Law and Historical Memory: Denialism and the Pre-conditions of Human Rights », *Tempo, Memoria e Diritto Penale, Diritto Penale Contemporaneo. Rivista trimestrale*, 2018, p. 209.

<sup>204</sup> ROHT-ARRIAZA Naomi, « Sources in international treaties of an obligation to investigate, prosecute and provide redress », in ROHT-ARRIAZA Naomi (ed.), *Impunity and Human Rights in International Law and Practice*, Oxford University Press, New York, 1995, p. 24.

<sup>205</sup> L'incompatibilité est mentionnée par les juges de la CEDH de manière indirecte (voir affaires *Kelly & al. c. Royaume-Uni*, 4 août 2001, § 94, et *Seker c. Turquie*, 21 mai 2006, § 67 et 69) mais aussi directe (affaire *Ould Dah c. France*, 17 mars 2009). À propos du droit à un recours effectif, v. Arrêt CEDH *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, n° 21987/93, § 98. À propos du cas de disparition forcée, v. Section 5-3-2 « La obligación de investigar en el sistema europeo », FALEH PEREZ Carmelo, « La obligación internacional del estado de prevenir e investigar los casos de desaparición forzada o involuntaria de personas », in RIPOL CARULLA Santiago, VILLÁN DURÁN Carlos (ed.), *Justicia de transición: el caso de España*, Institut Català Internacional per la Pau, Barcelone, 2012, pp. 117-131.

lequel interdit « *en tout temps et en tout lieu* » un ensemble de crimes dans le cadre d'un conflit armé non international. Le protocole additionnel II des Conventions de Genève évoque même « *la plus large amnistie possible* »<sup>206</sup> pour les individus prenant part au conflit. En 1966, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, ratifié par l'Espagne en juillet 1977, indique le droit à un recours utile ainsi que « *rien [...] ne s'oppose au jugement ou à la condamnation de tout individu en raison d'actes ou omissions qui, au moment où ils ont été commis, étaient tenus pour criminels, d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations* »<sup>207</sup>. La *Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité*, en vigueur depuis le 11 novembre 1970, et notamment son article premier, représente un cadre juridique majeur concernant l'obligation de juger. Il en est de même pour la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, à laquelle l'Espagne adhère le 21 octobre 1987, qui dispose que l'État doit poursuivre les auteurs des violations répertoriées ou les extraditer vers un État en capacité de les juger<sup>208</sup>. La lutte contre l'impunité des responsables d'exactions graves est aussi rendue possible par plusieurs dispositions du droit interne espagnol. En effet, au-delà de l'obligation d'intégrer les dispositions du droit international abordée précédemment, il convient de mentionner les dispositions relatives à l'extradition ainsi qu'au droit au recours à un juge, dont, notamment les articles 13 et 24 de la Constitution de 1978.

Ainsi, le droit interne espagnol contient les fondements juridiques d'un droit de la justice transitionnelle, principalement lié à l'émergence, en droit international, de droits spécifiques. Ce panorama juridique global et synthétique permet d'identifier la consécration d'un ensemble de droits liés à la justice transitionnelle, une consécration à l'échelle tant internationale qu'interne. L'émergence de ce droit de la justice transitionnelle est primordiale à intégrer tout au long de cette étude, afin de comprendre les enjeux de l'application et de la revendication de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque.

---

<sup>206</sup> Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), art. 6, § 5.

<sup>207</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966, art. 2, § 3 et art. 15-2.

<sup>208</sup> Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, art. 7.



## **Section 2 : La reconnaissance des victimes absente de la transition démocratique espagnole**

Au regard du développement d'un droit de la justice transitionnelle, et de la pratique de la justice transitionnelle à travers le monde, la transition démocratique espagnole apparaît, *a posteriori*, à plusieurs égards lacunaire. En effet, elle s'illustre par un véritable déni de justice transitionnelle. Ce déni a eu lieu au nom de la nécessité de paix et de réconciliation dans une société marquée par plusieurs décennies de violences. Jean-Pierre Massias décrit ainsi la transition démocratique espagnole comme la « *construction normative de l'absence de justice transitionnelle* »<sup>209</sup>, et Stéphanie Golob comme « *une réconciliation sans vérité, une transition sans justice transitionnelle* »<sup>210</sup>. Ce constat implique de revenir sur les modalités de la transition démocratique espagnole, période à de nombreux points de vue exceptionnelle et profondément marquée du sceau de l'incertitude. Il est néanmoins nécessaire de préciser que cette analyse de la transition démocratique espagnole n'a pas pour objet de porter un jugement *a posteriori* sur les modalités d'une transition démocratique singulière, mais, bien au contraire, de tenter de comprendre la complexité des enjeux de celle-ci, afin de mieux mettre en exergue les choix opérés par les acteurs de cette « première » transition.

La transition démocratique espagnole a ainsi eu lieu aux antipodes des principes de la justice transitionnelle, en s'appuyant sur deux piliers principaux : l'oblitération des victimes (I), qui va de pair avec l'absence de poursuite pénale contre les responsables de violations graves des droits de l'homme (II).

### **I. L'oblitération des victimes**

Le déni de justice transitionnelle durant la transition démocratique initiale est d'abord la négation ou le silence fait sur l'existence de crimes internationaux. Il s'agit de victimes de crimes graves (A), qui sont oblitérées durant le processus transitionnel au nom de la réconciliation d'une population meurtrie par des décennies de violences (B).

---

<sup>209</sup> MASSIAS Jean-Pierre, « Politique, politisation et Justice transitionnelle », *Les cahiers de la justice*, n°3, 2015, p. 349.

<sup>210</sup> GOLOB Stéphanie, *op. cit.*, p. 127.

## A. Des victimes de crimes graves

L'oblitération des victimes de la guerre civile et du franquisme au moment de la transition démocratique doit être abordée à la lumière de la gravité des crimes commis. Il convient, dès lors, de procéder à une déconstruction synthétique d'une période très vaste (de 1936 à 1975), laissant place à des épisodes de violence très hétérogènes concernant les crimes commis, autant dans le temps (évolution du degré de répression), que dans l'espace (répression spécifique dans la Communauté Autonome Basque durant la seconde partie de la dictature). Néanmoins, l'analyse des données relatives aux victimes fait face à un obstacle considérable : l'absence de chiffres gouvernementaux officiels relatifs à ces victimes. En dépit des difficultés liées à la précision des exactions commises, les estimations *a minima* produites par les historiens permettent d'identifier l'*actus reus* de crimes de disparitions forcées, constitutifs de crimes contre l'humanité. L'historien Paul Preston évoque l'existence d'un « *Holocauste espagnol* »<sup>211</sup>, tandis que la qualification la plus récurrente est le crime de disparition forcée<sup>212</sup>. Une brève retrospective historique est alors indispensable afin de prendre conscience du contexte de ces exactions massives. L'avènement de la Seconde République espagnole en 1931 s'opère dans une Espagne profondément divisée entre monarchistes et républicains, en proie à une violence politique chronique jusqu'en 1936. En réaction à la mise en place de la nouvelle république, des responsables militaires lancent une offensive afin de rétablir l'ordre face au « péril rouge » le 18 juillet 1936, mettant fin à la Seconde République le 1<sup>er</sup> avril 1939<sup>213</sup>. Les propos du général franquiste Gonzalo Queipo de Llano en juillet 1936 illustrent le degré inouï de violence de ce soulèvement :

*Serán pasadas por las armas, sin formación de causa, las directivas de las organizaciones marxistas o comunistas que en el pueblo existan, y en el caso de no darse con tales directivos, serán ejecutados un número igual de afiliados, arbitrariamente elegidos [...] Sigue el castigo a los pueblos que, ciegos, obedecen todavía a las órdenes de esos*

---

<sup>211</sup> PRESTON Paul, *The Spanish Holocaust: Inquisition and Extermination in Twentieth-Century Spain*, W. W. Norton & Company, 732 p.

<sup>212</sup> V. *inter alia* CAPELLA I ROIG Margalida, « Las desapariciones forzadas en España durante la Guerra Civil: crímenes y violaciones del Derecho Internacional sin castigo ni reparación », in SOROETA LICERAS Juan (ed.), *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, EHU-UPV, Bilbao, vol. 6, 2005, pp. 268-302 ; ESCUDERO ALDAY Rafael, « Los desaparecidos en España: víctimas de la represión franquista, símbolo de la transición y síntoma de una democracia imperfecta », in ESCUDERO ALDAY Rafael, PÉREZ GONZÁLEZ Carmen, *Desapariciones forzadas, represión política y crímenes del franquismo*, Trotta, Madrid, 2013, pp. 141-161. Cette qualification est aussi employée par diverses institutions comme l'*Ararteko* (Défenseur des droits de la Communauté Autonome Basque). V. ARARTEKO-DEFENSOR DEL PUEBLO, « Verdad, justicia y reparación para las víctimas de la dictadura franquista: significado y políticas públicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco », *op. cit.*, p. 30. V. A/HRC/27/49/Add.1, § 6, pp. 4-5.

<sup>213</sup> À propos du renversement de la Seconde République, V. JIMENEZ VILLAJERO Carlos, « Ilegalidad franquista frente a legalidad republicana », *Mientras Tanto*, n°114, 2010, pp. 73-93.

*miserables directivos marxistas. A todos les recuerdo que por cada persona honrada que muera, yo fusilaré por lo menos diez*<sup>214</sup>

Francisco Franco, devenu sur le tard dirigeant de cette « contre-révolution », instaure son modèle de société en annihilant les mouvements d'opposition. Dans une vision organiciste de la société espagnole, l'objectif affiché est la purification de la nation espagnole. Il est nommé chef du gouvernement espagnol le 26 septembre 1936<sup>215</sup>, puis s'autoproclame chef d'État en 1947<sup>216</sup>. La stratégie progressive des troupes franquistes vise à mettre en place le « nettoyage » du pays, de manière systématisée et organisée. Cette contre-révolution n'est conçue, par ailleurs, que dans le cadre d'une Espagne unie, aux antipodes de l'autonomie accordée à certains territoires par les dirigeants du *Frente Popular* durant la Seconde République, notamment concernant le territoire de la Communauté Autonome Basque. En témoigne la violence matérielle et symbolique du bombardement de Gernika le 26 avril 1937, qui marque très durablement les représentations collectives liées à cette « catastrophe originelle »<sup>217</sup>. En effet, la commune de Gernika a une portée symbolique considérable, notamment en tant que symbole des *fueros*, droit coutumier accordant une autonomie à la seigneurie de Biscaye depuis le XIII<sup>ème</sup> siècle. Le 7 octobre 1936, alors qu'éclate la guerre civile, le *lehendakari* José Antonio Agirre prête serment devant le chêne de Gernika, après que le Parlement de la Seconde République espagnole a accordé un statut d'autonomie le 1<sup>er</sup> octobre 1936 à la suite d'un referendum en 1933. L'accession à la tête du gouvernement « d'union nationale » aboutit à ce que l'historien José Luis de la Granja appelle le passage d'un « *statut minimal en une autonomie maximale et convertit Euskadi [...] en un État quasi-indépendant* ». À cette répression militaire correspond une répression sociale et culturelle, appuyée par un secteur significatif d'une Église effrayée par l'hostilité de la Seconde République à l'égard de l'institution religieuse.

En mars 1937, face à l'hostilité de l'opinion internationale, la répression évolue progressivement et singulièrement dans sa forme, et laisse place à une « répression légale » : aux exécutions sommaires succèdent des procès expéditifs afin de donner une apparence

---

<sup>214</sup> Cité in MARTÍN PALLÍN José Antonio, « La ley que rompió el silencio », in ESCUDERO ALDAY Rafael, MARTÍN PALLÍN José Antonio (ed.), *Derecho y Memoria Histórica*, Trotta, Madrid, 2008, p. 24.

<sup>215</sup> *Boletín oficial de la Junta de Defensa de España*, n°32, 30 septembre 1936.

<sup>216</sup> *Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado*, BOE n°208, 27 juillet 1947, art. 2.

<sup>217</sup> ELGOYHEN Mathieu, *Franco et le Pays Basque*, Elkar, Bayonne, p. 19. Xabier Irujo estime à 1654 le nombre de personnes assassinées à l'occasion du bombardement. V. IRUJO Xabier, conférence « Vasconia : Civil War and Franquism », à l'occasion du séminaire « Justicia transicional en el País Vasco y en España desde una perspectiva comparada », 28 juillet 2014, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, EhuGune. L'auteur souligne le « réducionisme historique » dont est victime cet événement.

légale à la répression. Cette répression spécifique correspond à la mise en place d'un parti unique, fondé par José Antonio Primo de Rivera : « *la Falange española tradicionalista et des juntas offensives nacionales-sindicalistas* », animée par une « *glorieuse croisade* »<sup>218</sup>. L'offensive se poursuit dans l'ensemble du territoire espagnol, et aboutit à la chute de Barcelone puis de Madrid, entérinant la fin de la guerre en avril 1939. À la suite de la victoire franquiste, le mouvement de recentralisation de l'État s'illustre par la suppression des statuts accordant un régime fiscal spécifique en Bizkaia et au Gipuzkoa (Araba n'est pas concernée)<sup>219</sup>.

La question de l'évaluation du nombre de victimes de la guerre civile est épineuse : l'historien Santos Juliá Díaz estime entre 45 à 60 000 le nombre de personnes victimes de la répression républicaine, et 90 000 pendant la guerre civile<sup>220</sup>. Une instruction menée par un tribunal espagnol fait état de 114 266 cas de disparitions forcées entre le 17 juillet 1936 et le 31 décembre 1951<sup>221</sup>. Dans la Communauté Autonome Basque, le bilan souligne l'exil de 100 000 habitants de ce territoire durant la guerre civile, dont 20 000 enfants<sup>222</sup>. Le gouvernement de la Communauté Autonome Basque recense, quant à lui, 19 998 victimes mortelles entre 1936 et 1945 dans la Communauté Autonome Basque<sup>223</sup>.

La fin de la guerre civile ne marque pas la fin des exactions massives, loin s'en faut. En effet, alors que le nouveau régime dictatorial mis en place en avril 1939 s'emploie à exhumer les corps des militants du *Bando nacional* afin de les restituer à leurs familles<sup>224</sup>, il

---

<sup>218</sup> Decreto nº255 Disponiendo que Falange Española y Requetés se integren, bajo la Jefatura de S.F. el Jefe de Estado, en una sola entidad política, de carácter nacional, que se denominará « Falange Española Tradicionalista de las JONS », quedando disueltas las demás organizaciones y partidos políticos, BOE, nº182, 20 avril 1937.

<sup>219</sup> GONZÁLEZ ANTÓN Luis, *España y las Españas*, Alianza editorial, Madrid, 1997, pp. 624-625.

<sup>220</sup> JULIÁ DÍAZ Santos, « Echar al olvido. Memoria y amnistía en la transición », *Claves de razón práctica*, nº129, 2003, pp. 14-24.

<sup>221</sup> AUDIENCIA NACIONAL, Juzgado Central de instrucción nº005, diligencias Previas Proceso Abreviado 399/2006 V, Madrid, Auto, 16 de octubre de 2008, pp. 23-24.

<sup>222</sup> DE LA GRANJA José Luis & al., *op. cit.*, p. 181. L'auteur souligne cependant le caractère irrégulier de cette vague d'exil, d'où une estimation approximative. Il propose le chiffre de 79 500 habitants de la Communauté Autonome Basque ayant franchi les Pyrénées.

<sup>223</sup> GVT CAB, *Primera fase del Informe-base de violaciones de derechos humanos en Euskadi durante la Guerra Civil y el Franquismo: Víctimas mortales durante la Guerra Civil y el primer franquismo (1936-1945)*, Secretaría General de Derechos, Humanos, Convivencia y Cooperación, Gogora. Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos UPV/EHU, Sociedad de Ciencias Aranzadi, Bilbao, 2019, p. 29.

<sup>224</sup> ETXEBERRIA GABILONDO Francisco, « Exhumaciones contemporáneas en España: las fosas comunes de la Guerra Civil », *Boletín Galego de Medicina Legal e Forense*, nº18, janvier 2012, pp. 13-28. V. *Orden de 1 de mayo de 1940 sobre exhumaciones e inhumaciones de cadáveres de asesinados por los rojos*, Ministerio de la Gobernación, BOE nº130, préambule, § 1: « Por Orden 6 de mayo de 1939, se dispuso que todo aquel que desease exhumar el cadáver de sus deudos asesinados por la horda marxista, para ser inhumado en el cementerio, podía solicitarlo dentro del plazo de seis meses, sin que tuviera que abonar derechos sanitarios de ninguna clase ». Les victimes franquistes de la guerre civile bénéficient par ailleurs de réparations

poursuit son entreprise d'« épuration »<sup>225</sup> d'une Espagne sublimée et millénaire, en accord avec les canons d'une idéologie ultra-conservatrice : unie, catholique et rurale. Se matérialise progressivement le « premier franquisme » (1939-1957), qui est le théâtre, selon Josep Tamarit Sumalla, de la majorité des violations les plus graves des droits de l'homme commises durant le franquisme<sup>226</sup>. Entre 1939 et 1949, des dizaines de milliers d'opposants sont exécutés, tandis qu'une centaine de camps de concentration est maintenue jusqu'en 1942, où plus de 300 000 prisonniers doivent « purifier leurs âmes » par le travail<sup>227</sup>. Gabriel Jackson quant à lui souligne qu'entre 1939 et 1942, plus de 200 000 personnes sont exécutées sans procès ou à la suite de procès expéditifs dans le cadre de Conseils de guerre<sup>228</sup>. La féroce répression est caractérisée par des exécutions sans garanties judiciaires, une répression contre les mouvements ouvriers et sociaux, le recours à la torture et aux mauvais traitements, aux violences sexuelles, au vol d'enfants d'opposants politiques. Alors que l'état de guerre est maintenu jusqu'en 1948, ces exactions sont appuyées par un cadre normatif de l'exception, mettant en place une « *violencia de derecho* »<sup>229</sup>.

À cette première partie de la dictature succède une seconde étape, désignée généralement comme le « second franquisme », entre 1957 et 1975. Elle se distingue par un développement économique rapide, un profond changement social, une amélioration sensible des conditions matérielles de la population et une certaine ouverture internationale du régime matérialisée entre autres par son entrée à l'ONU en décembre 1955. Elle correspond aussi à une diminution du caractère massif des violations des droits de l'Homme de la part de l'État, même si les autorités franquistes maintiennent un appareil sécuritaire

---

économiques, et font l'objet de commémorations dans l'immédiat après-guerre. V. JIMENO Roldán, *op. cit.*, p. 50.

<sup>225</sup> HERMET Guy, *L'Espagne au XXe siècle*, PUF, Paris, 1992, p. 173.

<sup>226</sup> TAMARIT SUMALLA Josep, « Los límites de la justicia transicional penal: la experiencia del caso español », *Política Criminal*, vol. 7, n°13, 2012, p. 75.

<sup>227</sup> RODRIGO Javier, *Cautivos: Campos de concentración en la España franquista, 1936-1947*, Contrastes, Editorial Crítica, Barcelone, 2005, p. 24.

<sup>228</sup> JACKSON Gabriel, *La República española y la Guerra civil*, Editorial Americana, México, 1967, p. 10.

<sup>229</sup> BABIANO José & al., *op. cit.*, p. 224. Sur les éléments constitutifs du cadre normatif de l'exception, voir *inter alia*: *Ley de responsabilidades políticas*, BOE n°44, 13 février 1939. Cette loi a une application rétroactive, en déclarant la responsabilité politique des acteurs de la « subversion » entre le 1er octobre 1934 et le 18 juillet 1936, et des opposants au *Movimiento Nacional* à partir du 18 juillet 1936. V. *Ley de 10 de febrero de 1939 fijando normas para la depuración de funcionarios públicos*, BOE n°45, 14 février 1939; *Ley de 8 de agosto de 1939 modificando la organización de la Administración General del Estado establecida por las de 30 de enero y de 29 de diciembre 1938*; *Ley de 1 de marzo sobre Represión de la Masonería y el Comunismo*, BOE n°62, 2 mars 1940; *Ley para la seguridad del Estado*, BOE n°101, 11 avril 1941; *Ley de 2 de marzo de 1943 por la que se equiparan al delito de rebelión militar las transgresiones de orden jurídico que tengan una manifiesta repercusión en la vida pública*, BOE n°75, 16 mars 1943; *Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público*, BOE n°182, 31 juillet 1959; *Decreto 1794/1960, de 21 de septiembre, sobre rebelión militar, bandidaje y terrorismo*. V. aussi sa réforme: *Decreto-ley 9/1968, de 16 de agosto, sobre represión del bandidaje y terrorismo*, BOE n°198, 17 août 1968.

renforcé. Cette période, aussi appelée *dictablanda*, est aussi marquée par l'avènement d'une violence contestataire, à la fois menée par des groupes armés et des mouvements ouvriers s'organisant progressivement<sup>230</sup>.

Cette évolution fait de la Communauté Autonome Basque un territoire très particulier par rapport au reste de la péninsule. La spécificité politique et culturelle de ce territoire avait déjà provoqué, auparavant, une « *persécution contre l'usage public de la langue basque* » qui se matérialise par la quasi-disparition de l'enseignement et des médias en langue basque, ainsi que la modification des noms basques inscrits dans les registres civils et dans les noms des entreprises, en ayant pour objectif de « *tenter d'en finir avec le particularisme basque* »<sup>231</sup>. Néanmoins, à partir des années 1960, ce territoire se distingue d'autant plus par l'application d'une répression spécifique de la part des autorités centrales. En effet, le début des actions violentes d'ETA ouvre la voie à une spirale « *action-répression-action* »<sup>232</sup> sur ce territoire, dans laquelle le gouvernement central répond par une stratégie anti-subversive répressive<sup>233</sup>. Cette spécificité basque est aussi liée à une mobilisation ouvrière et syndicale croissante<sup>234</sup> à travers les *Comisiones Obreras*, ainsi qu'à la contestation de plus en plus manifeste d'une partie du clergé basque. Cette évolution incite les autorités à modifier l'action répressive. Est ainsi créé le *Tribunal del Orden Público*<sup>235</sup> en 1963, tandis que l'état d'urgence est déclaré dans le territoire de la Communauté Autonome Basque, territoire concerné par six des onze états d'exception déclarés sur l'ensemble du territoire espagnol entre 1956 et 1975. Le caractère exceptionnel de la répression sur le territoire de la Communauté Autonome Basque se traduit aussi par des arrestations massives et régulières. Entre 1970 et 1975, le nombre de détentions augmente considérablement dans la Communauté Autonome Basque et la Communauté Forale de Navarre : 831 en 1970, 616 en 1972, 572 en 1973, 1.116 en 1974, et 4.625 en 1975<sup>236</sup>.

---

<sup>230</sup> Il convient de souligner que le « premier franquisme » est le théâtre d'une répression telle que les mouvements sociaux sont annihilés. Mathieu Elgoyhen souligne à ce sujet qu'entre 1939 et 1947, aucun mouvement de grève n'est organisé dans la Communauté Autonome Basque, in ELGOYHEN Mathieu, *op. cit.*, p. 48.

<sup>231</sup> DE LA GRANJA José Luis & al., *op. cit.*, p. 197 et p. 234.

<sup>232</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, « The origins of ETA : between Francoism and Democracy, 1958-1981 », in LEONISO Rafael & al. (ed.), *ETA's Terrorist Campaign: From Violence to Politics, 1968-2015*, Routledge, Abingdon, 2016, p. 25. V. aussi LOYER Barbara, *Géopolitique du Pays basque...*, *op. cit.*, p. 233.

<sup>233</sup> La question des violences commises jusqu'à la période transitionnelle fait l'objet de développements plus approfondis dans le chapitre suivant. V. *supra* Partie 1 Titre 1 Chapitre 2 Section 1.

<sup>234</sup> José Luis De la Granja souligne à ce sujet une moyenne de cinquante-cinq grèves ouvrières par an entre 1969 et 1973 en Biscaye, et jusqu'à 150 grèves en 1974. V. DE LA GRANJA José Luis & al., *op. cit.*, p. 220.

<sup>235</sup> *Ley 154/1963, de 2 de diciembre, sobre creación del Juzgado y Tribunales de Orden Público*, BOE n°291, 5 décembre 1963.

<sup>236</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, *La calle...*, *op. cit.*, p. 38.

Néanmoins, au même titre que les évaluations formulées pour les victimes de la guerre civile, le nombre de victimes de la répression mise en place pendant la dictature franquiste ne fait pas l'objet d'une estimation précise. L'absence de recherche institutionnelle d'envergure laisse ainsi place à des estimations très variables selon les auteurs. Francisco Espinosa Maestre dénombre 49 272 assassinats commis par des républicains et 130 199 victimes de la répression franquiste<sup>237</sup>. Santos Juliá Díaz estime, quant à lui, à 45 000 victimes mortelles de la répression durant le franquisme)<sup>238</sup>, tandis que Rafael Escudero Alday évoque 130 000 disparitions forcées et exécutions sommaires, 700 000 personnes détenues dans des camps de concentration entre 1936 et 1942, 400 000 prisonniers politiques et 500 000 exilés<sup>239</sup>. L'absence d'études institutionnelles et de statistiques d'envergure relatives aux exactions commises durant la guerre civile et la dictature franquiste témoigne par ailleurs de la mise au ban de ces victimes durant le processus de transition vers la démocratie. Au nom de la réconciliation entre les espagnols et de la paix, le passé est en effet mis sous silence, et les victimes évacuées du récit transitionnel vers la démocratie.

### *B. Des victimes invisibles au nom de la nouvelle démocratie*

L'invisibilisation des victimes de crimes graves commis durant la guerre civile et le franquisme est une caractéristique centrale de la transition démocratique espagnole. Afin de comprendre cette oblitération, il est indispensable d'aborder les enjeux complexes de la transition démocratique espagnole. Ces modalités transitionnelles singulières s'expliquent par le caractère négocié et consensuel de la transition vers la démocratie en Espagne (1), mais aussi par l'instauration d'un silence garant de la réconciliation des espagnols dans le nouveau régime démocratique (2).

---

<sup>237</sup> ESPINOSA MAESTRE Francisco, « Represión », in ESCUDERO ALDAY Rafael (ed.), *op. cit.*, p. 44.

<sup>238</sup> JULIÁ DÍAZ Santos, « Echar al olvido. Memoria y amnistía en la transición », *Claves de razón práctica*, n°129, 2003, pp. 14-24.

<sup>239</sup> ESCUDERO ALDAY Rafael, « Road to impunity: the absence of Transitional justice programs in Spain », *Human Rights Quarterly*, n° 36, 2014, p. 127.

## 1. Une transition consensuelle

L'oblitération des victimes des exactions commises durant la guerre civile et la dictature franquiste doit être comprise comme une conséquence des modalités de la transition démocratique espagnole. Il s'agit, en effet, d'une transition ancrée dans un consensus politique entre modérés de l'ancien régime et réformateurs de l'opposition permettant une transformation vers des institutions progressivement démocratiques. Face à l'ensemble des enjeux transitionnels, la transition démocratique espagnole apparaît comme une transition consensuelle marquée par le dialogue entre secteurs réformateurs du franquisme, et modérés de l'opposition anti-franquiste, une configuration lui permettant de devenir progressivement une « *authentique démocratie parlementaire* ». Cette transformation a néanmoins lieu sans rupture institutionnelle radicale<sup>240</sup>, dans la mesure où elle s'articule autour d'une réforme des institutions franquistes<sup>241</sup>.

Il convient de rappeler qu'au moment de la transition démocratique, la succession du chef de l'État est assurée par la cinquième des sept lois fondamentales. La *Ley de Sucesión a la Jefatura de Estado*<sup>242</sup> instaure une monarchie au sein d'un État catholique, social et représentatif, dirigé par le *Caudillo de España y de la Cruzada, Generalísimo de los Ejércitos don Francisco Franco Bahamonde. Fuero de los españoles*<sup>243</sup> en 1945. Cette disposition permet à Francisco Franco de nommer Juan Carlos de Bourbon le 22 juillet 1969 comme son futur successeur, lequel prête serment de fidélité aux principes du Mouvement et aux lois fondamentales du régime le 22 septembre 1969. En juin 1973, l'amiral Carrero Blanco est nommé président du gouvernement. Il se présente dans son discours devant les Cortes le 20 juillet 1973, comme « *totallement identifié avec l'œuvre politique du Caudillo* » et en faveur de la mise en place d'une « *monarchie du Mouvement National* »<sup>244</sup>. Francisco Franco apparaît ainsi comme l'architecte de sa propre succession, ce qui permet à la transition démocratique de se dérouler dans un premier temps dans le respect du cadre légal du régime autoritaire à travers la Loi de réforme politique<sup>245</sup>.

---

<sup>240</sup> DEMANGE Christian, « La Transition espagnole : grands récits et état de la question historiographique », *ILCEA-Revue de l'Institut des langues et cultures d'Europe, Amérique, Afrique, Asie et Australie*, n°13, 2010, p. 8.

<sup>241</sup> CARCASONNE Guy, SUBRA DE BIEUSSES Pierre, *L'Espagne ou la démocratie retrouvée*, Editions Nationales Administratives et Juridiques, Ormesson-sur-Marne, 1978, p. 28.

<sup>242</sup> *Ley de Sucesión a la Jefatura de Estado*, BOE n°208, 27 juillet 1947.

<sup>243</sup> *Fuero de los Españoles*, BOE n°199, 18 juillet 1945.

<sup>244</sup> « El presidente del Gobierno ante el pleno de las Cortes », *ABC*, 21 juillet 1973.

<sup>245</sup> *Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política*, BOE n°4, 5 janvier 1977.



À partir de 1975, s'instaure une très progressive normalisation politique, à travers la création du parti conservateur *Alianza Popular* en octobre 1976 rassemblant d'anciens franquistes, et la légalisation non sans d'importantes résistances du *Partido Comunista de España* en avril 1977. Le PNV décide quant à lui de concourir aux élections et de s'intégrer dans la nouvelle réalité politique espagnole<sup>246</sup>. Les élections législatives du 15 juin 1977 - les premières depuis la Seconde République - permettent à l'*Unión de Centro Democrático* d'Adolfo Suárez d'accéder au gouvernement, puis de mettre en place les Pactes sociaux de la Moncloa le 25 octobre 1977, ainsi que d'entamer la rédaction de la nouvelle Constitution. Cette rédaction s'ancre dans un processus inclusif à travers la formation d'une Commission des affaires constitutionnelles et des libertés publiques, mettant en place la *Ponencia* : un groupe de sept députés ayant pour mission la rédaction d'un pré-projet constitutionnel. Ce groupe est composé de trois membres de l'UCD, un représentant du PSOE, du PSEE, de l'AP et de PDC, sans participation directe du PNV. Le nouveau texte constitutionnel est ensuite adopté par référendum le 6 décembre 1978, à une très large majorité des suffrages exprimés (88,54 % des voix). La Communauté Autonome Basque se distingue néanmoins par des taux d'abstention élevés (57,54 % en Bizkaia et 56,57 % en Gipuzkoa)<sup>247</sup> par rapport à la moyenne espagnole (32,89 %). En effet, le PNV et une partie de l'extrême-gauche appellent à l'abstention, tandis que la plateforme KAS (*Koordinadora Abertzale Sozialista*), rejette le projet constitutionnel dans la mesure où il n'inclut pas de revendications centrales : l'amnistie inconditionnelle des membres d'ETA, le droit à l'autodétermination pour les sept provinces basques, la démilitarisation de l'ensemble du territoire, ainsi que des revendications sociales. Le Statut d'Autonomie sera cependant quant à lui adopté à une écrasante majorité par référendum le 25 octobre 1979<sup>248</sup>.

L'ensemble de ce processus transitionnel vers la démocratie a lieu dans une dynamique de transition pactée<sup>249</sup>, de *ruptura pactada* aboutissant au « *suicide institutionnel* »<sup>250</sup> du franquisme. Ce dernier est défini par Ignacio Sanchez-Cuenca et Luis

---

<sup>246</sup> Cette décision est l'objet de profondes divisions au sein des différents courants du nationalisme basque, et sera la raison principale de l'échec de la constitution « front national basque », abordée lors des « discussions de Chiberta » durant la transition démocratique.

<sup>247</sup>

<sup>248</sup> Le Statut est approuvé avec 90,27 % des voix (41.14 % d'abstention). *Alianza Popular* et l'extrême droite font campagne contre l'adoption du Statut, alors que *Herri Batasuna* appelle à l'abstention.

<sup>249</sup> KARL Terry Lynn, SCHMITTER Philippe, « Modes of transition in Latin America, Southern and Eastern Europe », *International Social Science Journal*, vol. 128, n°2, 1991, pp. 267-282.

<sup>250</sup> SÁNCHEZ-CUENCA Ignacio, MEDINA Luis Fernando, « Institutional suicide and elite coordination : the Spanish transition revisited », *South European Society and Politics*, 2019, p. 2.. V. aussi SÁNCHEZ-CUENCA Ignacio, *Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2014, 368 p.

Fernando Medina comme le processus de transition durant lequel l'aile réformatrice de l'élite de l'ancien régime fait certaines concessions politiques tout en gardant le contrôle sur l'ensemble du processus, sans pour autant provoquer de rupture institutionnelle majeure. Dans son analyse des transitions constitutionnelles démocratisantes, Magalie Besse identifie la transition espagnole parmi celles appliquant un modèle consociationnel et consociatif<sup>251</sup>, caractérisée par une amorce endogène, c'est-à-dire un contexte dans lequel la transition est surtout le résultat de l'action de membres de l'ancien régime et des « *negociations informelles hétérogènes* »<sup>252</sup>. À cette transition par le haut correspond une volonté des élites progressistes de négocier la sortie de la dictature, à l'instar de Santiago Carillo (chef du PCE de 1960 à 1982), affirmant la nécessité d'un « *accord très vaste entre la gauche et la droite qui mette fin à la dictature* »<sup>253</sup>. La transition vers la démocratie est négociée entre les partis de l'opposition antifranquiste et le secteur réformiste du régime, mais dans le cadre du régime dictatorial, les élites franquistes gardant une marge de manœuvre considérable<sup>254</sup>. En effet, se met en place ce que Guy Hermet appelle une « *démocratie octroyée* »<sup>255</sup>, et l'historien Stanley Payne une *democracia vigilada*<sup>256</sup>, laissant place à des « *enclaves autoritaires* »<sup>257</sup>. Ces enclaves se traduisent par la permanence d'instruments de l'ancien régime durant le passage à la démocratie, notamment lié à une absence de *vetting* ou de lois de lustration, c'est-à-dire la mise à l'écart de la fonction publique des individus ayant participé ou collaboré avec l'ancien régime<sup>258</sup>. Les cadres et hauts dignitaires du franquisme sont ainsi intégrés dans le nouveau régime, même si de nombreux partisans du « *paléo-franquisme* »<sup>259</sup> sont éloignés du nouveau pouvoir. Cette absence de rupture majeure avec le régime dictatorial constitue selon Joxerramon Bengoetxea, un des trois piliers du nouvel

<sup>251</sup> LETAMENDIA Pierre, « La transition démocratique : Une comparaison des cas chiliens et espagnol », *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, Paris, 1992, p. 576.

<sup>252</sup> BESSE Magalie, *Les transitions constitutionnelles démocratisantes. Analyse comparative*, Centre Michel de l'Hospital, Presses Universitaires de Clermont, Clermont-Ferrand, 2018, p. 100.

<sup>253</sup> CARRILLO Santiago, *Memorias*, Planeta, Madrid, 1993, p. 450.

<sup>254</sup> AGUILAR Paloma, « Transitional or Post-transitional Justice? Recent Developments in the Spanish Case », *South European Society and Politics*, vol. 13, n°4, 2008, p. 418.

<sup>255</sup> HERMET Guy, « Espagne: changement de la société, modernisation autoritaire et démocratie octroyée », *Revue française de science politique*, 27e année, n°4-5, 1977, pp. 582-600.

<sup>256</sup> PAYNE Stanley, « Modernization of the Armed Forces », *The Politics of Democratic Spain*, Chicago Council on Foreign Relations, Chicago, 1986, p. 184.

<sup>257</sup> Expression utilisée par Manuel Antonio Garretón pour désigner la persistance d'éléments de la dictature chilienne pendant et après la transition démocratique. V. GARRETÓN Manuel Antonio, *La posibilidad democrática en Chile*, Santiago, FLASCO, Cuadernos de Difusión, 1989, pp. 51-63.

<sup>258</sup> COLOMER Josep, *La transición a la democracia: el modelo español*, Anagrama, Barcelona, 1998, p. 17. V. HUYSE Luc, *Transitional Justice after War and Dictatorship, Learning from European experiences (1945-2000)*, Centre for Historical research and Documentation on War and Contemporary Society, CEGES-SOMA, 2013, p. 10.

<sup>259</sup> LETAMENDIA Pierre, *op. cit.*, p. 565.

ordre constitutionnel<sup>260</sup>. Cet esprit de compromis permettant de dépasser des aléas transitionnels considérables est un moyen pour le nouveau régime d'instaurer une démocratie parlementaire, laquelle s'enracine notamment par une sanctuarisation des modalités de la transition, en l'érigeant en modèle de démocratisation à reproduire. La construction de ce modèle suppose une présentation héroïque des acteurs de la transition démocratique, lesquels sont « *célébrés, immortalisés en tant qu'architectes du nouveau temple constitutionnel issu du consensus politique* »<sup>261</sup>.

Cette transition démocratique est par ailleurs l'objet d'une modélisation à l'échelle internationale, et devient une référence en termes de démocratisation. En effet, le cas espagnol est présenté dans les années 1980 et 1990, en parangon de la Troisième vague<sup>262</sup>, en miroir des aléas de la transition portugaise voisine, laquelle enseigne aux espagnols « *comment ne pas faire une révolution* »<sup>263</sup>. La transition démocratique devient aussi et surtout un modèle à l'intérieur même de l'Espagne, en tant que pacte social et politique inédit sans lequel le pays serait condamné à une nouvelle guerre civile. Elle est ainsi sacralisée autour de plusieurs éléments et symboles-clés qui vont cimenter le discours politique transitionnel et post-transitionnel de réconciliation : la place centrale de la Constitution de 1978, un modèle d'organisation territoriale d'État régional adoptant une décentralisation asymétrique par l'établissement de communautés autonomes. La figure du roi est aussi érigée en pilier de la transition, notamment dans sa gestion du coup d'État du 23 février 1981, un épisode qui l'érige dans ce modèle en figure de la réussite de la transition plutôt qu'en héritier de la dictature franquiste. Ce dernier promet, à son tour, un « *pacte modernisateur* »<sup>264</sup> visant à valoriser l'unité espagnole autour d'une nouvelle concorde nationale ancrée dans un mythe de la transition pacifique.

Cette succession d'événements n'échappe pas au caractère incertain de tout processus transitionnel vers la démocratie, ni aux tensions inhérentes à une telle transformation. Le processus transitionnel espagnol doit en effet faire face à des défis considérables. Ils se traduisent en particulier par la poursuite de différentes violences issues

---

<sup>260</sup> BENGOTXEA Joxerramon, « Seven Theses... », *op. cit.*, p. 6.

<sup>261</sup> *Idem*, p. 4.

<sup>262</sup> HUNTINGTON Samuel, *The third wave-Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991, p. 16.

<sup>263</sup> LINZ Juan, STEPAN Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, John Hopkins University Press, Baltimore 1996, p. 117.

<sup>264</sup> MICHONNEAU Stéphane, « L'Espagne entre deux transitions ? De la mémoire de la guerre civile à celle de l'après-guerre (1975-2007) », *Histoire@Politique*, n°29, 2016, pp. 60-72.

de la période dictatoriale, ayant un caractère « *trans-transitionnel* »<sup>265</sup>, qui sont le fait d'acteurs divers : les violences de janvier 1977 (notamment du 24 janvier avec les actions des *Grupos de resistencia antifascista primero de octubre* ainsi que l'assassinat de cinq avocats par des militants d'extrême-droite), les violences de février 1981 (sur fond de crise économique)<sup>266</sup>, le terrorisme progressivement structurel d'ETA, la tentative de coup d'État du 23 février 1981 soutenue par des secteurs de l'armée réfractaires à la réforme du régime, ainsi que les violences systématiques liées à la politique anti-terroriste contre ETA. Ces violences transitionnelles se traduisent par un minimum de 3 200 actions violentes, provoquant la mort de plus de 700 personnes entre 1975 et 1982 dans l'ensemble de l'Espagne<sup>267</sup>.

Néanmoins, en dépit de violences chroniques, le processus de transition démocratique en Espagne fait l'objet d'une véritable sacralisation. Cette sacralisation est d'autant plus cardinale qu'elle va de pair avec une mise sous silence des victimes de violations graves des droits de l'homme commises durant la guerre civile et la dictature.

## 2. Une transition instaurant le silence sur le passé

Au caractère négocié de la transition correspondent les modalités d'une volonté de réconciliation transitionnelle ancrée dans le silence des crimes commis, où les victimes sont confondues dans un égalitarisme mémoriel. En effet, au nom de la stabilité des nouvelles institutions, les violences commises avant la transition et pendant la transition sont obliérées des discours publics, afin d'assurer le vivre-ensemble pacifique d'une société moderne tournée vers l'avenir. Ainsi, durant les premières années de la transition, la guerre civile et le franquisme ne sont pas des tabous absolus, mais les travaux à ce sujet n'ont pas un écho sociétal particulier<sup>268</sup>. En effet, des initiatives sont menées de manière périphérique dans certaines communautés autonomes, notamment dans la Communauté Forale de Navarre,

---

<sup>265</sup> La question des violences commises jusqu'à la période de la transition démocratique fait l'objet de développements plus approfondis dans le chapitre suivant. V. *supra* Partie 1 Titre 1 Chapitre 2 Section 1.

<sup>266</sup> Le taux de chômage dans la Communauté Autonome Basque augmente par exemple de 3.8 % en décembre 1976 à 19.3 % en 1982. V. FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, *La calle...*, *op. cit.*, p. 162.

<sup>267</sup> BABY Sophie, *Le mythe...*, *op. cit.*, p. 427.

<sup>268</sup> Pelai Pagès i Blanch évoque à ce sujet une « *transcendance sociale minimale* ». V. PAGÈS I BLANCH Pelai, « Memoria y olvido de la guerra civil », in CAPELLA I ROIG Margalida, GINARD I FERON David (coord.), *Represión política, justicia y reparación. La memoria histórica en perspectiva jurídica (1936-2008)*, Edicions Documenta Balear, Palma de Mallorca, 2009, p. 108.

mais ne bénéficient pas d'un soutien institutionnel dans le cadre du changement de régime politique.

Ce silence permet à de nombreux auteurs de qualifier la transition démocratique espagnole « *d'amnésique* »<sup>269</sup>, durant laquelle l'oubli des violations graves des droits de l'homme serait le prix à payer pour la réussite de la transition, comme le souligne Patrick Pépin<sup>270</sup>. Néanmoins, alors que la question mémorielle en Espagne est longtemps liée au qualificatif de *Pacto de Olvido*, de plus en plus d'auteurs admettent progressivement un changement sémantique vers la qualification de silence, à l'instar de Sophie Baby, qui privilégie une « *absence délibérée de politique de mémoire* »<sup>271</sup> qu'une absence de production historique ou culturelle traitant de la question de la dictature. Stéphanie Golob met en avant, quant à elle, un « *profond gel de la mémoire* »<sup>272</sup>.

Cette volonté de réconciliation et d'esprit d'une concorde nationale répond donc à une volonté politique consensuelle et un pragmatisme ayant pour objectif principal l'enracinement de la démocratie en Espagne. La transition donne ainsi naissance à une « *réconciliation extorquée* »<sup>273</sup>, dans la mesure où elle ne donne lieu à aucun droit d'inventaire, ni aucune réévaluation du passé. Elle ne s'ancre absolument pas dans une récupération des valeurs démocratiques portées par la Seconde République, mais au contraire dans une oblitération non seulement des victimes de la guerre civile, du franquisme mais aussi de la Seconde République. Ainsi, dans ce modèle de réconciliation, les « deux Espagnes » ne sont plus les deux camps de la guerre civile, mais sont partagées dans un clivage essentiel opposant des secteurs contestataires violents minoritaires de la transition

---

<sup>269</sup> V. *inter alia* REYES MATE Manuel, *Justicia de las víctimas. Terrorismo, memoria, reconciliación*, Anthropos, Madrid, 2009; GARCÍA AMADO Juan Antonio, « Usos de la Historia y Legitimidad Constitucional », in MARTIN PALLIN José Antonio, ESCUDERO ALDAY Rafael (eds.), *Derecho y Memoria Histórica*, 2008; Porcar ORIHUELA, « Políticas de memoria en España », *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n°20, 2015; ESCUDERO ALDAY Rafael, « Los desaparecidos en España: víctimas de la represión franquista, símbolo de la transición y síntoma de una democracia imperfecta », in ESCUDERO ALDAY Rafael et PEREZ GONZALEZ Carmen (ed.), *Desapariciones forzadas, represión política y crímenes del Franquismo*, Trotta, Madrid, 2013.

<sup>270</sup> PÉPIN Patrick, *Histoires intimes de la guerre d'Espagne, 1936-2006 la mémoire des vaincus*, Nouveau monde éditions, Paris, 2009, p. 27 : « *Le prix de cet accord, c'était l'oubli. Le silence sur quarante ans d'histoire* ».

<sup>271</sup> BABY Sophie, « Violence et impunité en Espagne », *op. cit.* V. aussi BABY Sophie, « ¿Latinoamérica : un desvío necesario ? Baltasar Garzón, de Pinochet a Franco », *Amnis-Revue de civilisation contemporaine, Europe/Amériques*, décembre 2011, pp. 1-11.

<sup>272</sup> GOLOB Stéphanie, *op. cit.*, p. 127. L'auteure utilise l'expression en anglais de *deep freeze*.

<sup>273</sup> REYES MATE Manuel, « Políticas de memoria », *El País*, 13 novembre 2004, et « Lugares de la memoria », *El País*, 12 avril 2004.

démocratique (terrorisme d'ETA et des groupes d'extrême-droite) face à la nouvelle Espagne démocratique et pacifiée.

Ce paradigme d'un silence, ou d'un « évitement du dissentiment »<sup>274</sup>, comme condition de la réconciliation entre les espagnols est omniprésent dans les discours des principales figures politiques de la transition démocratique. Il devient, en effet, le dénominateur commun de l'immense majorité de la scène politique espagnole, « *brandi tel un talisman par les secteurs progressistes du pays* »<sup>275</sup>, tandis que les forces pro-franquistes voient dans cette dynamique un geste de magnanimité et de générosité de leurs représentants. En mai 1977, Santiago Carrillo, dirigeant du Parti Communiste espagnol légalisé un mois auparavant déclare : « *Dans notre pays, il n'existe qu'un moyen de parvenir à la démocratie, c'est de mettre à l'écart toute personne agissant en faveur de la mémoire de la guerre civile, qui ne doit jamais se reproduire, jamais. Nous ne voulons plus de guerre, nous en avons déjà assez eu* »<sup>276</sup>. Ce discours est aussi promu par les médias progressistes, comme en témoigne un éditorial du quotidien *El País*, créé au lendemain de la mort de Franco :

*L'Espagne démocratique doit, dorénavant, regarder en avant, oublier les responsabilités et les faits de la Guerre civile, faire abstraction des quarante ans de dictature. Le regard tourné vers le passé doit avoir comme seul but la réflexion sur les causes de la catastrophe et les moyens pour empêcher sa répétition. Un peuple ne peut ni ne doit manquer de mémoire historique, mais celle-ci doit lui servir à alimenter des projets pacifiques de vie en commun tournés vers l'avenir au lieu de nourrir des veilles rancunes*<sup>277</sup>

Ce nouveau contrat social caractérisant la transition se matérialise dans le préambule de la Constitution de 1978, où les constituants font le silence absolu sur le passé. Dans la mesure où la « *référence au passé, aussi peu détaillée soit-elle, situe l'action du Constituant et son résultat dans l'histoire* »<sup>278</sup>, l'absence de référence à la période pré-transitionnelle est éloquente. En effet, le préambule ne fait aucune référence au passé, et mentionne de manière générique la volonté d'établir la justice, le vivre-ensemble démocratique, la consolidation de l'État de droit, l'exercice des droits de l'homme, ainsi que l'établissement d'une société démocratique avancée<sup>279</sup>. Ce postulat apparaît aussi explicitement dans plusieurs

---

<sup>274</sup> OÑATE RUBALCABA Pablo, *Consenso e ideología en la transición política española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 277.

<sup>275</sup> MAURICE Thierry, *La transition démocratique : L'Espagne et ses ruses mémorielles (1976-1982)*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2013, p. 126 et p. 363.

<sup>276</sup> CARRILLO Santiago, cité in ENCARNACION Omar Guillermo, « Justice in Times of Transition: Lessons from the Iberian Experience », *International Studies Quarterly*, vol. 56, n°1, Mars 2012, p. 186.

<sup>277</sup> « Amnistia al fin », *El País*, 15 octobre 1977.

<sup>278</sup> PHILIPPE Xavier, « L'incidence de l'histoire sur l'écriture constitutionnelle », *Revue belge de droit constitutionnel*, numéro spécial vingtième anniversaire, 2014, p. 402.

<sup>279</sup> CE, préambule, § 1, 2, 3 et 5.

dispositions législatives de la période transitionnelle, comme par exemple dans le préambule du Décret-loi royal 10/1976 : « *Al dirigirse España a una plena normalidad democrática, ha llegado el momento de ultimar este proceso con el olvido de cualquier legado discriminatorio del pasado en la plena convivencia fraterna de los españoles* »<sup>280</sup>. Le nouveau régime démocratique s'instaure donc en faisant *tabula rasa* du passé, afin de construire une Espagne moderne, résolument et uniquement tournée vers l'avenir.

La mise en place d'une réconciliation par le silence perpétue l'accord exceptionnel établi entre les acteurs de la transition démocratique. Cet esprit de la transition est durablement pérennisé après la transition démocratique, et ce en dépit du début de l'alternance politique par l'arrivée au pouvoir de Felipe González (PSOE) du 1<sup>er</sup> décembre 1982 au 4 mai 1996. La nouvelle démocratie espagnole se construit et se consolide sur le silence institutionnel concernant les victimes de la guerre civile et du franquisme<sup>281</sup>. Mais il ne s'agit que du premier pilier mémoriel de la transition démocratique espagnole. En effet, à l'oblitération des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste correspond l'amnistie des responsables de ces exactions massives.

## **II. L'amnistie des responsables**

L'absence de poursuites pénales contre les responsables des exactions commises durant la guerre civile et la dictature franquiste est matérialisée par des mesures de grâce et d'amnistie (**A**), des mesures justifiées par une partie majoritaire du personnel politique ayant mené le processus de transition vers la démocratie (**B**).

### *A. La mise en place de l'amnistie*

L'amnistie durant la transition démocratique espagnole s'ancre dans un processus juridique progressif entamé au lendemain de la mort de Franco, jusqu'en 1977. Elle se manifeste tout d'abord par la grâce royale de novembre 1975, accordée à l'occasion de

---

<sup>280</sup> *Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de Julio sobre la amnistía*, BOE n° 186, 4 août 1976, préambule, § 2.

<sup>281</sup> Paloma Aguilar souligne néanmoins l'existence d'une exception avec la mise en place en 1977 d'une commission d'historiens relative au bombardement de Gernika. V. AGUILAR Paloma, « Justice, Politics and Memory in the Spanish transition », in BARAHONA DE BRITO Alexandra & al., *The politics of Memory. Transitional Justice in Democratizing Societies*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 114.

l'accession au trône du roi Juan Carlos de Bourbon. Elle établit un lien direct entre l'ancien dictateur et le nouveau chef de l'État espagnol, dans la mesure où elle est accordée en « *hommage à la mémoire de la figure illustre du Généralissime Franco, artisan du développement progressif de la Paix dont a profité l'Espagne ces quatre dernières décennies, durant lesquelles il a prononcé onze grâces collectives et d'innombrables grâces individuelles* ». La grâce vise à intégrer ses bénéficiaires dans le « *meilleur esprit de service à la patrie, à cette invitation à la concorde nationale afin de renforcer le principal objectif de la monarchie : le bien essentiel de la Paix* »<sup>282</sup> pour des faits commis avant le 22 novembre 1975. Cette grâce royale touche essentiellement des prisonniers de droit commun (8 215) et des prisonniers politiques (688). Si elle permet de libérer un grand nombre de prisonniers, elle n'annule pas la culpabilité des condamnés, et intègre différents degrés<sup>283</sup>. Les prisonniers condamnés en vertu de la loi anti-terroriste (désignant les actes terroristes ou leur apologie) sont exclus de cette amnistie, une restriction qui englobe la quasi-totalité des prisonniers basques<sup>284</sup>. Cette disposition est par la suite élargie pour le secteur universitaire, par le Conseil des ministres en décembre de la même année<sup>285</sup>.

Face à la mobilisation populaire due à l'augmentation considérable des arrestations sous le gouvernement de Carlos Arias Navarro, le gouvernement d'Adolfo Suárez (Président du gouvernement de 1976 à 1981) décide lors du Conseil des Ministres du 30 juillet 1976 la promulgation d'un décret-loi d'amnistie « *afin de promouvoir la réconciliation de tous les membres de la Nation* », dans la continuité avec « *diverses mesures législatives qui, déjà à partir de la décennie des années quarante, ont visé à dépasser les différences entre les Espagnols* ». Ce décret-loi concerne « *tous les délits et fautes d'intentionnalité politique et d'opinion* », commis jusqu'au 30 juillet 1976, mais ne concerne pas les personnes coupables d'avoir « *mis en péril ou blessé la vie ou l'intégrité d'une personne* »<sup>286</sup>, ce qui exclut de facto par exemple les membres d'ETA incarcérés. Le champ d'application de ce décret est

---

<sup>282</sup> *Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre, por el que se concede indulto general con motivo de la proclamación de Su Majestad don Juan Carlos de Borbón como Rey de España*, BOE n°284, 26 novembre 1975, préambule, § 3 et 4.

<sup>283</sup> Libération immédiate pour les peines de moins de trois ans, réduction de la moitié de la peine pour les peines entre trois et six ans, d'un quart pour les peines de six à douze ans, d'un cinquième pour les peines entre douze et vingt ans, et d'un septième pour les condamnations supérieures à vingt ans.

<sup>284</sup> *Decreto 2940/1975*, art. 3. Sont aussi exclus de ce décret-loi les individus incarcérés pour falsification de monnaie. Thierry Maurice précise à ce sujet que 90 % des prisonniers de la Communauté Autonome Basque ne sont pas concernés par cette disposition. V. MAURICE Thierry, *La Transition démocratique - l'Espagne et ses ruses mémorielles (1976-1982)*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2013, p. 126.

<sup>285</sup> *Orden de 5 de diciembre de 1975 por la que se extienden los beneficios del Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre, al ámbito académico*, BOE n°298, 12 décembre 1975.

<sup>286</sup> *Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de Julio sobre la amnistía*, BOE n° 186, 4 août 1976, préambule, § 1 à 3 et art. 1-1.



ensuite élargi, à travers l'intégration des individus ayant mis en danger la vie d'autrui, ainsi que ceux n'ayant pas participé directement aux faits en question<sup>287</sup>.

Néanmoins, la persistance des mobilisations en faveur d'une amnistie totale ainsi que la crainte d'une intensification de la violence commise par ETA, notamment durant la semaine du 18 au 25 mai 1977 dans la Communauté Autonome Basque et en Navarre incite le gouvernement à adopter une nouvelle grâce individuelle à la suite du Conseil des Ministres du 20 mai 1977, pour les individus ayant menacé de mort ou ayant été complices d'attentats mortels, requérant néanmoins une sortie du territoire espagnol ainsi que l'impossibilité d'exercer une activité politique sur le territoire. Ainsi, les derniers membres d'ETA en prison sont transférés à l'étranger, du fait, selon l'historien Luis Castells, de l'incapacité du gouvernement Suárez d'assumer l'amnistie de membres emblématiques d'ETA face à des secteurs franquistes qui ne l'auraient pas acceptée<sup>288</sup>.

Clef de voûte de l'amnistie durant la transition, la loi du 15 octobre 1977 est essentiellement le résultat de la volonté des secteurs opposés au franquisme, et serait le reflet de leur « *triomphe* »<sup>289</sup>. Il s'agit de la première loi votée par le nouveau Parlement élu, et approuvée à la quasi-unanimité des représentants : 296 votes en faveur, 2 contre, un nul et 18 abstentions (dont 16 du nouveau parti *Alianza Popular*). Il s'agit d'une amnistie « *symétrique* »<sup>290</sup> dans la mesure où cette loi intègre les auteurs d'actions ayant provoqué la mort ou des blessures avant le 15 décembre 1976, les auteurs de crimes et délits à motivation politique commis entre le 15 décembre 1976 et le 15 juin 1977, ainsi que les auteurs d'actions similaires hors violence grave commise portant atteinte à la vie ou à l'intégrité, commises entre le 15 juin 1977 et le 6 octobre 1977. Cette loi entraîne l'extinction de la responsabilité criminelle dérivée des peines imposées, ainsi que l'élimination des antécédents pénaux des condamnés. Néanmoins, elle est limitée, à travers la mise en place d'un « *calendrier différé* »<sup>291</sup> en renforçant les conditions d'éligibilité pour les infractions commises entre le 15 décembre 1976 et le 15 juin 1977, et en écartant les auteurs d'actes portant atteinte à la

---

<sup>287</sup> *Real Decreto-ley 19/1977 de 14 de marzo, sobre medidas de gracia*, BOE n°65, 17 mars 1977, art. 1; *Real Decreto 388/1977, de 14 de marzo, sobre indulto general*, BOE n° 66, de 18 de marzo de 1977, art. 1. Ce décret prévoit aussi une réduction des peines de manière variable pour l'ensemble des autres prisonniers pour des faits commis jusqu'au 15 décembre 1976.

<sup>288</sup> CASTELLS Luis, « La paz y la libertad en peligro. ETA y las violencias en Euskadi. 1975-1982 », in RIVERA Antonio (dir.) *Nunca...*, *op. cit.*, p. 90.

<sup>289</sup> MANJON CABEZA OLMEDA Araceli, « 2012: Las posibilidades legales de la memoria histórica », *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n°14-12, 2012, p. 29.

<sup>290</sup> FREEMAN Mark, *Necessary evils...*, *op. cit.*, p. 152. Mark Freeman distingue l'amnistie symétrique (ou réciproque) de l'auto-amnistie et de la non-auto-amnistie.

<sup>291</sup> MASSIAS Jean-Pierre, « Le paradoxe ... », *op. cit.*, p. 352.

vie ou à l'intégrité d'individus pour des actes commis entre le 15 juin 1977 et le 6 octobre 1977. Ces restrictions écartent ainsi *de facto* un nombre significatif de membres d'ETA, et les écartent *in fine*, selon Jean-Pierre Massias, du jeu politique<sup>292</sup>. Sophie Baby souligne, par ailleurs, l'un des paradoxes de ce processus d'amnistie : « *au final, les prisons sont vides de détenus politiques au 15 juin 1977, consolidant la crédibilité démocratique des élections. Mais, là encore, l'artifice subsiste puisque, dès le lendemain, d'autres individus remplissent à nouveau les cellules pour des délits d'intentionnalité politique encore sanctionnés* »<sup>293</sup>. En effet, dès l'automne 1977 les prisons se remplissent à nouveau de membres d'ETA détenus pour des actions violentes menées à partir de l'été 1977<sup>294</sup>.

La loi du 15 octobre 1977 concerne ainsi les « *délits et fautes que pourraient avoir commis les autorités, fonctionnaires et agents de l'ordre public en raison de la recherche ou de la poursuite des actions incluses dans cette loi* » et ceux « *commis par les fonctionnaires et agents de l'ordre public contre l'exercice des droits des personnes* »<sup>295</sup>. Présentée comme « *la première victoire de l'ensemble des espagnols* »<sup>296</sup> permettant d'instaurer une Espagne réconciliée avec son passé, l'amnistie n'est pas seulement conjoncturelle : elle s'ancre durablement dans le processus d'enracinement démocratique.

Au-delà des dispositions législatives durant la transition démocratique relatives aux amnisties, la singularité du cas espagnol s'illustre dans l'impossibilité à long terme de faire aboutir des procédures pénales contre les responsables de violations graves des droits de l'homme commises pendant la guerre civile et la dictature franquiste. En effet, malgré la qualification de crimes contre l'humanité, notamment concernant les très nombreux cas de disparitions forcées, les autorités espagnoles s'arc-boutent selon Ramón Sáez Valcárcel dans « *le mépris pour le droit international des droits de l'homme comme source de l'ordonnement juridique* »<sup>297</sup>. Les procédures amorcées tant à l'échelle interne qu'internationale contre les principaux responsables franquistes s'avèrent vaines, tant elles

---

<sup>292</sup> *Idem*, p. 54.

<sup>293</sup> BABY Sophie, *Le mythe...*, *op. cit.*, p. 385.

<sup>294</sup> DE LA CUESTA José Luis, PEGO Laura, PEREZ MACHIO Isabel, *Impulso de la Paz y de la Memoria de las víctimas del terrorismo. Evaluación de las políticas públicas de impulso de la Paz y de la Memoria de las víctimas del terrorismo*, Editorial Académica Española, Saarbrücken, 2012, p. 120.

<sup>295</sup> *Ley 48/1977 de 15 de octubre sobre amnistía*, BOE n°248, 17 octobre 1977, art. 2-e).

<sup>296</sup> SARTORIUS Nicolás, SABIO Alberto, *El final de la dictadura. La conquista de la democracia en España (noviembre de 1975-junio de 1977)*, Temas de Hoy, Madrid, 2007, p. 204.

<sup>297</sup> SÁEZ VALCÁRCEL Ramón, « Los crímenes de la dictadura y la negación del acceso a la jurisdicción », in ESCUDERO ALDAY Rafael, PEREZ GONZALEZ Carmen (eds), *Desapariciones forzadas, represión política y crímenes del Franquismo*, Trotta, Madrid, 2013, p. 94.

s'intègrent dans un « *labyrinthe judiciaire* »<sup>298</sup> et font face à l'opposition politique farouche des autorités centrales concernant la mise en place d'un « *Nuremberg espagnol* »<sup>299</sup>.

### B. *La justification contingente de l'amnistie*

Le déni de justice transitionnelle pendant la transition démocratique s'illustre aussi par le caractère durable de l'impunité des responsables de violations graves des droits de l'homme. Il convient alors d'identifier les facteurs expliquant l'impossibilité de mettre en place des procès, à la fois juridiques, politiques et historiques. La transition démocratique espagnole est ainsi un « *modèle d'impunité* »<sup>300</sup>.

Au-delà du silence caractéristique de la transition démocratique espagnole concernant les crimes de la guerre civile et du franquisme, le deuxième pilier de cette transformation institutionnelle est l'absolution des crimes du passé. Il s'agit d'une amnistie « *constituante* »<sup>301</sup> répondant à la complexité des enjeux de la transition démocratique au regard des acteurs contrôlant le processus transitionnel, lesquels s'orientent vers l'approbation d'une « *disposition légale extraordinaire dont la fonction première est de supprimer la possibilité et les conséquences de la responsabilité pénale pour des individus ou des groupes déterminés concernant certains types d'infractions, indépendamment du fait qu'ils aient été jugés devant un tribunal* »<sup>302</sup>, confirmant l'affirmation de Sévane Garibian selon laquelle « *le recours au juge pénal après des crimes de masse est l'exception et non la norme* »<sup>303</sup>. En effet, au cours de son histoire, et comme de nombreux autres pays dans le

---

<sup>298</sup> FERRÁNDIZ Francisco, « Transacciones necropolíticas en la España contemporánea: Fosas comunes, generales golpistas y mausoleos en el aire », *Mélanges de la Casa de Velázquez*, Nouvelle Série, n°50, 2020, p. 302.

<sup>299</sup> Sur les tentatives de mise en place de procès contre les principaux responsables de violations graves des droits de l'homme commis pendant la guerre civile et de la dictature franquiste, v. *supra* Partie 2 Titre 1 Chapitre 1 Section 1-I-B.

<sup>300</sup> GIL GIL Alicia, *La justicia de transición en España. De la amnistía a la memoria histórica*, Atelier, Barcelone, 2009, p. 100.

<sup>301</sup> Expression empruntée au titre de l'ouvrage de Bartolomé CLAVERO, *España, 1974. La amnesia constituyente*, Marcial Pons, Madrid, 2014.

<sup>302</sup> FREEMAN Mark, *Necessary evils: Amnesties and the search for justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 13.

<sup>303</sup> GARIBIAN Sévane, « Justice pénale internationale, justice transitionnelle - quel(s) rapport(s) ? » à la Cour de Cassation le 18 avril 2019. Selon Sandrine Lefranc, le recours à l'amnistie est fréquent en période de transition démocratique, et concerne environ la moitié des transitions démocratiques dans le monde depuis les années 1960 jusqu'à aujourd'hui. Sandrine LEFRANC, colloque « La mémoire et l'oubli : L'amnistie en question », Palais des Académies, Bruxelles, 7 octobre 2016. Kora Andrieu recense 126 amnisties générales sur les 313 conflits identifiés entre 1945 et 2008. V. ANDRIEU Kora, *La Justice transitionnelle...*, *op. cit.*, p. 378. Joxerramon Bengoetxea souligne quant à lui que l'amnistie dans le cas espagnol est loin d'être une exception en droit comparé, et recense plus de 700 dispositions d'amnistie dans le monde depuis les années 1960. V. BENGOETXEA Joxerramon, « ¿Una Comisión de Verdad para Vasconia? », *op. cit.*, p. 7.

monde, l'Espagne a eu recours à l'amnistie au début du XX<sup>ème</sup> siècle, notamment durant la dictature de Primo de Rivera (1923-1930), la Seconde République (1931-1936), ainsi que la guerre civile. Il convient à ce sujet de mentionner la Loi du 23 septembre 1939 amnistiant l'ensemble des crimes commis entre 1931 et 18 juillet 1936 des individus « *ayant obéi à l'impulsion de la ferveur patriotique la plus grande et en défense des idéaux permettant le glorieux soulèvement contre le front populaire* »<sup>304</sup>.

La transition démocratique espagnole s'ancre ainsi sur un principe aux antipodes de la justice transitionnelle : l'amnistie sans aucune contrepartie pour les responsables de violations graves des droits de l'homme, et ce quel que soit le degré de gravité des crimes commis durant la période dictatoriale. L'analyse de la transition démocratique argentine par Sévane Garibian s'avère pertinente, dans la mesure où elle pourrait aisément être employée pour qualifier la transition démocratique espagnole :

*l'État exprime dans sa langue, le droit, sa volonté d'éteindre toute action pénale menant ainsi, de jure, à l'impunité de comportements répréhensibles devenus juridiquement inexistantes. Table rase est alors légalement faite par l'amnistie « qui ne peut répondre qu'à un dessein de thérapie sociale d'urgence, sous le signe de l'utilité, non de la vérité » : faire comme si le crime n'existait pas par voie de création d'un oubli fictif, institutionnel, commandé par l'État qui se choisit amnésique au nom de la protection de la démocratie récemment acquise et de l'évitement de la violence*<sup>305</sup>

Ainsi, à la suite de la disparition de Francisco Franco, l'amnistie est présentée comme nécessaire à la réussite de la transition. Elle est en effet ancrée dans un « *esprit de consensus* », qui « *serait l'expression d'une volonté sociale profonde de réconciliation nationale entre les vainqueurs et les vaincus de la Guerre Civile de 1936, scellée par la loi d'amnistie de 1977* »<sup>306</sup>. Dans ce contexte, comme le souligne Santos Juliá Díaz, « *l'amnistie générale des vaincus et la décision de ne pas exiger de vengeance ni de représailles contre les vainqueurs constituaient les deux conditions préalables pour construire une nouvelle coexistence nationale sur les ruines de la guerre* »<sup>307</sup>. Elle apparaît alors, selon le député de l'UCD Rafael Arias-Salgado, comme un moyen « *d'ériger des institutions démocratiques*

---

<sup>304</sup> V. *Ley de 23 de septiembre considerando no delictivos determinados hechos de actuación político-social cometidos desde el 14 de abril de 1931 hasta el 18 de julio de 1936*, BOE n°273, 30 septembre 1939, préambule, § 1. Au sujet de ces différentes mesures d'amnisties mises en place avant la guerre civile: V. AGUILAR Paloma, RAMIREZ-BARAT Clara, « Amnesty and reparations without truth or justice in Spain », in WOUTERS Nico (ed), *Transitional Justice and Memory in Europe (1945-2013)*, Intersentia, Cambridge, 2014, pp. 200-204.

<sup>305</sup> GARIBIAN Sévane, « Vérité vs. Impunité... », *op. cit.*, p. 6.

<sup>306</sup> BABY Sophie, *Le mythe...*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>307</sup> JULIÁ DÍAZ Santos, *Víctimas de la guerra civil*, Temas de Hoy, Madrid, 2006, p. 39. Santos Juliá Díaz évoque aussi une « amnistie arrachée » par les opposants au régime franquiste. V. JULIÁ DÍAZ Santos, « Memoria, historia y política de un pasado de guerra y dictadura », in JULIÁ DÍAZ Santos (dir.), *Memoria de la guerra y del franquismo*, Taurus, Madrid, 2006, p. 57.

qui assurent le vivre-ensemble de tous les espagnols »<sup>308</sup>. Le député du PNV Xabier Arzallus Antia affirme quant à lui que l'amnistie est « *la solution à une situation difficile, où d'une certaine manière il faut trancher d'un coup le nœud gordien. C'est simplement un oubli [...] une amnistie de tous pour tous, un oubli de tous par tous [...] Rien ne sert d'alléguer aujourd'hui ces faits de sang, car il y en a eu des deux côtés [...]. Ni de parler de terrorisme car il y en a eu des deux côtés [...]* »<sup>309</sup>. Cette position est aussi partagée par d'autres figures emblématiques du PNV, comme par exemple Manuel de Irujo, ministre sous la Seconde République: « *En este país que estamos pisando, si no tenemos la seguridad de que va a haber una absoluta amnistía, la colaboración futura sin fundarse en esta amnistía será difícil* »<sup>310</sup>. Dans ce consensus transitionnel relatif à l'amnistie, seule dénote l'abstention des représentants d'*Alianza Popular*, pour lesquels une « *démocratie responsable ne peut amnistier ses destructeurs* »<sup>311</sup>, alors que les secteurs d'opposition au franquisme y voient un moyen de vider les geôles franquistes de leurs prisonniers politiques<sup>312</sup>.

La demande d'amnistie pour les prisonniers politiques de la dictature se manifeste dès 1970 à l'occasion du procès de Burgos, lors duquel sont condamnés à mort 16 membres d'ETA par un tribunal militaire. Ces procès provoquent une vague de contestation en Espagne mais aussi à l'échelle internationale, contestation qui s'intensifie au milieu des années 1970 autour du slogan « Liberté, Amnistie, Statut d'autonomie ». La demande d'amnistie provient d'un « *mouvement de protestation intense* »<sup>313</sup>, à la fois des groupes politiques et de syndicats clandestins, des étudiants, du secteur progressiste de l'Église catholique, et s'étend à l'ensemble de la société, de sorte qu'« *il n'existe aucun parti politique, corps organisé ou syndicats qui n'intègre pas dans ses programmes la revendication de l'amnistie* »<sup>314</sup>, dans un contexte de multiplication de grèves. Les manifestations organisées en faveur d'une amnistie générale en Espagne sont la troisième origine de mobilisation en Espagne entre mai 1976 et décembre 1978 (derrière les revendications d'autonomie territoriale et d'amélioration des conditions de vie) et

---

<sup>308</sup> *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión plenaria, n°11, 14 octobre 1977, p. 973.

<sup>309</sup> *Idem*, p. 95.

<sup>310</sup> Déclaration à l'occasion du retour de l'exil de Manuel Irujo au début de l'année 1977. V. documentaire « Transición y Democracia », ETB, 2012.

<sup>311</sup> *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión plenaria, n°11, 14 octobre 1977, p. 959.

<sup>312</sup> AGUILAR Paloma, « La amnesia y la memoria: las movilizaciones por la amnistía en la transición a la democracia », in CRUZ Rafael, PEREZ LEDESMA Manuel, *Cultura y movilización en la España contemporánea*, Alianza, Madrid, 1997, pp. 327-357.

<sup>313</sup> JIMENO Roldán, *op. cit.*, p. 8.

<sup>314</sup> JULIÁ DÍAZ Santos, in JIMENO Roldán, *op. cit.*, p. 48.

représentent 15,4 % des manifestations organisées durant cette période<sup>315</sup>. La Communauté Autonome Basque se distingue par la forte mobilisation autour de cette revendication, à l'origine de la création de la *Comisión Gestora de la Asociación pro Amnistía* à Saint-Sébastien en 1976, alors que la revendication de l'amnistie baisse progressivement en intensité dans le reste de l'Espagne. À nouveau, seule l'extrême-droite reste radicalement opposée à l'amnistie des membres d'ETA incarcérés pour crimes de sang, sous le slogan : « *Ni amnistía ni perdón, ETA al paredón* »<sup>316</sup>. Les différentes mesures de grâce et d'amnistie mises en place durant la transition démocratique espagnole sont donc le résultat d'une forte pression politique d'une partie significative des acteurs du processus transitionnel.

Cette impunité des responsables, alliée à l'oblitération des victimes, est révélatrice de l'absence totale de mesures de justice transitionnelle de la part des nouvelles autorités démocratiques pendant la période de changement de régime en Espagne. Au même titre que les responsables de violations graves des droits de l'homme ne sont pas inquiétés, les victimes sont oblitérées du récit d'une transition érigée en miracle réconciliateur. Le nouveau régime démocratique, issu de négociations permettant une transition institutionnelle efficace, se construit ainsi dans une perspective résolument tournée vers l'avenir, perspective efficace à court-terme pour éviter des dissensions représentant un risque pour la stabilité des institutions, mais qui s'avère, sur le long-terme, difficile à maintenir.

---

<sup>315</sup> SÁNCHEZ-CUENCA Ignacio, AGUILAR Paloma, « Terrorist Violence and Popular Mobilization: The Case of the Spanish Transition to Democracy », *Politics and Society*, vol. 37, n°3, 2009, p. 437. Ces manifestations rassemblent en moyenne 7 692 personnes, et deviennent extrêmement marginales à partir de 1978 (p. 442).

<sup>316</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, *La calle...*, *op. cit.*, p. 126.

## Conclusion du Chapitre 1

Le processus de transition vers la démocratie en Espagne, et notamment dans la Communauté Autonome Basque, s'illustre par une oblitération radicale des victimes d'exactions graves. Cette mise sous silence de la problématique victimaire est alors justifiée au nom de la stabilité du nouveau régime, et de la réussite du processus transitionnel. Elle s'inscrit dans le récit transitionnel d'un pays sur la voie de la réconciliation, à la suite de décennies de violations graves des droits de l'homme.

Les modalités de cette transition démocratique sont en totale contradiction avec le consensus contemporain relatif à l'absolue nécessité de reconnaître les victimes de crimes graves commis durant un régime autoritaire ou un conflit armé. À ce sujet, le succès de la justice transitionnelle comme moyen gestion des périodes transitionnelles et même post-transitionnelles est désormais une évidence. Ce paradigme, aux antipodes de transitions fondées sur l'oubli du passé traumatique, est renforcé par la consolidation dans le droit international de droits spécifiques. Cette « culture de la justice transitionnelle » comme garantie de la démocratisation et de la réconciliation entre en confrontation avec le modèle de la transition démocratique espagnole.

C'est à la lumière du développement de l'application d'instruments de la justice transitionnelle que peut être identifié le premier degré de complexité transitionnelle dans le cas de la Communauté Autonome Basque : le déni de justice transitionnelle durant le processus de transition vers la démocratie qui s'avère par ailleurs pérenne, en tant que fondation du nouveau régime démocratique.

## Chapitre 2 : L'échec parallèle de la transition vers la paix

Au-delà des modalités de traitement des exactions commises pendant le régime dictatorial, le défi transitionnel réside surtout dans le manque de repères transitionnels. En effet, la complexité d'une transition démocratique aux antipodes des principes de la justice transitionnelle, est renforcée par la difficulté d'identification d'une transition claire vers la paix dans la Communauté Autonome Basque. En effet, les processus de démocratisation et de pacification n'y sont pas concomitants : ce territoire est caractérisé par des « *violences trans-transitionnelles* »<sup>317</sup>, des violences qui structurent de manière paradoxale l'instauration de la nouvelle démocratie. Ces violences se superposent et rendent obsolètes et inopérantes les références temporelles de la transition institutionnelle vers la démocratie afin de comprendre le phénomène violent. Elles participent de la construction profonde et durable d'une ambiguïté philosophique, morale et politique, qui rebat radicalement les cartes transitionnelles. À cette ambiguïté correspond aussi une véritable « géopolitique transitionnelle », dans laquelle s'affrontent des positions académiques et intellectuelles concernant le fait transitionnel.

Cette ambiguïté implique de réfléchir aux différentes bornes temporelles de la transition institutionnelle afin d'identifier la complexité de la modélisation et de l'application de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque. La période de changement institutionnel de régime, comme observé dans le chapitre précédent, est marquée par plusieurs événements centraux : la mort du dictateur (1975), l'adoption de la constitution démocratique (1978), l'échec du coup d'État militaire (1981), la première alternance politique (1982), ainsi que la deuxième alternance politique (1996). Dans la majorité de la littérature académique relative au changement de régime espagnol, la transition démocratique est définie comme le moment compris entre la mort du dictateur le 20 novembre 1975 et la première alternance en 1982<sup>318</sup>. Néanmoins, certains auteurs

---

<sup>317</sup> Expression empruntée à Jean-Pierre Massias in MASSIAS Jean-Pierre, « Le paradoxe... », *op. cit.*, pp. 325-326. Jean-Pierre Massias définit la « violence trans-transitionnelle » comme une violence qui « *s'exerce durant les années de mutation politique, [...] trouve son origine bien avant la transition et poursuivra avec une intensité significative bien au-delà de 1982* ». Bien que l'auteur emploie cette expression au singulier, sa formulation adaptée au pluriel apparaît pertinente afin de souligner la continuité de plusieurs types de violences à motivation politique avant, pendant et après la transition démocratique.

<sup>318</sup> BABY Sophie, *Le mythe...*, *op. cit.*, pp. 11-12. L'auteure souligne que les élections de 1982 ont une forte portée symbolique dans la mesure où « *elles consacrent, par la victoire des vaincus de la Guerre civile, exclus du pouvoir depuis plus de quarante ans, l'apogée de la réconciliation nationale* »; Raúl LÓPEZ ROMO, *Informe Foronda...*, *op. cit.*, p. 13. L'auteur distingue la période de transition démocratique (1975-1982) de



considèrent que l'Espagne n'achève sa transition qu'à travers la seconde alternance politique avec l'arrivée au pouvoir du *Partido Popular* en 1996<sup>319</sup>. Enfin, certains auteurs estiment que la transition débute dès la fin des années 1960, du fait de l'augmentation significative des mouvements contestataires, de la santé déclinante de Francisco Franco, de l'assassinat de l'amiral Carrero Blanco ainsi que des tensions internes aux élites franquistes entre le *bunker* immobiliste et le mouvement réformateur. La persistance de violences transitionnelles à la transition institutionnelle vers la démocratie ne fait donc que renforcer ce « flou transitionnel », étant donné que la fin d'une de ces violences n'est officiellement déclarée qu'en 2018. Face à cette complexité, le choix est fait dans cette étude de ne pas établir de bornes transitionnelles fixes, afin de s'intéresser à cette ambiguïté transitionnelle, tant elle reflète à de nombreux égards l'ambiguïté de la superposition des différentes violences sur ce territoire. Aborder ces représentations temporelles implique d'assumer la complexité à la fois du fait victimaire et du fait transitionnel, en répondant à une interrogation apparemment simple, mais qui, dans ce cas d'étude, s'avère d'une complexité redoutable : de quelle transition est-il question ? La réponse appelle nécessairement à intégrer les nombreux clivages entourant l'interprétation de ces violences trans-transitionnelles. Ces clivages ont des répercussions considérables sur la littérature académique (juridique, historique, sociale voire philosophique) qui témoignent d'une fragmentation intellectuelle conséquente autour de l'interprétation du passé, quant à la qualification et la quantification de ces différentes violences.

Il s'agit alors dans ce chapitre de souligner le fait que le processus de transition démocratique correspond à une transition manquée vers la paix (**Section 1**). La réalité de ces violences trans-transitionnelles rend d'autant plus complexe l'identification d'une transition de référence permettant de concevoir des instruments de justice transitionnelle, d'autant plus qu'elle correspond à une multiplicité d'interprétations des violations des droits de l'homme (**Section 2**).

---

celle de la consolidation démocratique (1982-1994); Ignacio SÁNCHEZ-CUENCA, « La violencia terrorista en la transición española a la democracia », *Historia del presente*, n°14, 2009, p. 9.

<sup>319</sup> GARBAY-DOUZIECH Aurélie, *op. cit.*, p. 55. L'auteure souligne que c'est après la première alternance de 1982 que l'Espagne ratifie un certain nombre de traités internationaux et intègre la Communauté Economique Européenne.

## Section 1 : La continuité des violences malgré la transition

Si la transformation de l'Espagne vers des institutions démocratiques est un succès, ce processus ne parvient néanmoins pas à mettre un terme à des violences à motivation politique devenues progressivement chroniques voire structurelles. Ces violences nées durant la période autoritaire s'accroissent pendant le processus de changement de régime pour devenir structurelles par la suite. Il s'agit là d'un paradoxe central de la transition démocratique espagnole : la violence est structurelle alors même que d'un point de vue institutionnel, la transition institutionnelle vers la démocratie suit progressivement son cours, tant à l'échelle centrale (élections municipales et législatives de 1977 et adoption de la Constitution de 1978), que dans la Communauté Autonome Basque (élections du 9 mars 1980 permettant la mise en place du Parlement de la communauté autonome). L'historien Gaizka Fernández Soldevilla souligne à ce sujet que « *la transition fût une période complexe, contradictoire, marquée par un haut degré d'improvisation* » où la violence politique est « *un facteur-clé* »<sup>320</sup>. Les violences trans-transitionnelles ne concernent pas seulement la Communauté Autonome Basque, mais une grande partie du territoire espagnol, essentiellement la Catalogne et Madrid<sup>321</sup>, même si la Communauté Autonome Basque fait état d'une institutionnalisation de l'instabilité et de la polarisation de la scène politique et sociale<sup>322</sup>. À titre d'exemple, la Communauté Autonome Basque et la Communauté Forale de Navarre rassemblent à elles seules 70 % des assassinats à motivation politique en Espagne, entre 1975 et 1982, alors que ces territoires ne représentent que 7 % de la population espagnole<sup>323</sup>.

Il s'agit de violences contestataires et étatiques en lien direct avec les modalités de la transition politique vers la démocratie<sup>324</sup> qui se caractérisent à partir de 1982 par le « *seul cycle nationaliste basque* »<sup>325</sup>, non pas géographiquement basque, mais surtout

---

<sup>320</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, *La calle...*, *op. cit.*, p. 34 et p.132.

<sup>321</sup> BABY Sophie, *Le mythe...*, *op. cit.*, p. 52.

<sup>322</sup> GUNTHER Richard & al., *Democracy in Modern Spain*, Yale University Press, New Heaven, 2004, p. 16. MAJUELO GIL Emilio, « Construyendo el pasado. Investigación y políticas públicas de la memoria. El caso navarro », *Memoria de guerra y cultura de paz en el siglo XX. De España a América, debates para una historiografía*, Somonte-Cenero, Gijón, 2012, pp. 253-259.

<sup>323</sup> SÁNCHEZ-CUENCA Ignacio, « La violencia terrorista... », *op. cit.*, p. 12. L'auteur souligne que la Communauté de Madrid (16 %) et la Catalogne (6 %) sont principalement affectées par le reste des violences politiques, tandis que dans le reste du territoire espagnol, le processus transitionnel est « *beaucoup plus pacifique* ». L'auteur mentionne par ailleurs que ces violences font de la transition démocratique espagnole une des transitions démocratiques les plus meurtrières d'Europe (p. 9).

<sup>324</sup> SÁNCHEZ-CUENCA Ignacio, « La violencia terrorista... », *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>325</sup> BABY Sophie, *Le mythe...*, *op. cit.*, p. 13.

politiquement. Le terrorisme se renforce par la suite durant la période de changement de régime pour structurer durablement le nouveau scénario démocratique : 95 % des victimes mortelles du terrorisme dans la Communauté Autonome Basque sont ainsi provoquées après la mort de Franco, et ce quel que soit l'acteur violent en question<sup>326</sup>.

L'objectif de cette section est d'opérer une présentation synthétique des différentes violences ayant frappé le territoire de la Communauté Autonome Basque. La période temporelle retenue est volontairement large, afin de saisir les perspectives de long-terme qui cimentent les représentations politiques et sociales de ces violences. Ce choix ne présuppose pas d'une homogénéité des différentes violences, ni dans leur nature, ni dans leur temporalité. Comme le souligne très justement Sophie Baby, le traitement monolithique de cet ensemble de violations des droits de l'homme engendrerait une vision anachronique de l'histoire des différentes violences<sup>327</sup>. Cette démarche invite alors à distinguer d'une part la violence exercée par ETA, laquelle naît pendant la dictature et se développe considérablement à travers des actions terroristes pendant et après la transition démocratique (I). Les actions commises par ETA deviennent la référence centrale - voire unique - de la violence à mesure que la démocratie se consolide. D'autre part, la violence à motivation politique se traduit sur ce territoire par l'action répressive des autorités, notamment déployée dans le cadre de la politique anti-terroriste contre ETA. Ces violences sont caractéristiques du régime dictatorial franquiste et survivent également à la période transitionnelle, puis à l'enracinement de la démocratie en Espagne (II).

## **I. L'épanouissement de la violence d'ETA**

La poursuite des violences à motivation politique pendant et après la transition démocratique s'incarne d'abord par l'épanouissement de la violence commise par ETA. Il est ici choisi de diviser la période d'exercice de la violence d'ETA en deux périodes distinctes, séparées principalement par la mort du dictateur Francisco Franco. Il s'agit d'un choix arbitraire au regard de la complexité des définitions des bornes temporelles, mais permettant de privilégier une perspective historique synthétique et de rompre avec la vision monolithique des différentes violences dans la Communauté Autonome Basque : la violence

---

<sup>326</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, *op. cit.*, p. 39. L'auteur distingue différentes périodes : 37 % entre 1975 et 1982, 48 % entre 1982 et 1995, et 11 % entre 1995 et 2011.

<sup>327</sup> BABY Sophie, « Violence et impunité en Espagne », *op. cit.*

commise par ETA comme une violence née en opposition à un régime dictatorial (A), qui survit au changement de régime et devient un élément structurel et structurant de la nouvelle démocratie (B).

#### A. Une violence d'opposition à la dictature

L'organisation ETA doit être d'abord située dans le contexte politique dictatorial de sa naissance. Cette organisation est le résultat de la création d'EKIN en 1952, formé par un groupe d'étudiants nationalistes basques rejetant la passivité du PNV et du gouvernement basque en exil depuis plus de vingt ans. Convaincus qu'il « *faut faire quelque chose* » face au risque d'extinction de l'*euskara* et à la faiblesse du mouvement indépendantiste<sup>328</sup> dans un contexte autoritaire, ces jeunes nationalistes - dont une partie appartient aux jeunesses du PNV - apparaissent rapidement divisés, notamment quant aux moyens à employer face à la dictature franquiste et à la relation à entretenir avec le PNV. En 1959, ces divisions donnent naissance à ETA<sup>329</sup>, organisation désormais constituée d'étudiants *abertzale* ayant pour objectif « *l'indépendance du Pays Basque et [...] la prédominance de la langue basque sur ce territoire* »<sup>330</sup>.

Sa lutte anti-franquiste à partir des années 1960 se traduit d'abord par des actions symboliques (tracts, graffitis) et des sabotages s'intégrant dans une « *violence de basse intensité* »<sup>331</sup> ne faisant pas de victimes mortelles, comme par exemple l'attaque d'un convoi d'anciens soldats franquistes le 18 juillet 1961<sup>332</sup>, un événement qui marque une augmentation significative de la répression sur ce territoire par rapport au reste de l'Espagne, bien qu'ETA n'ait pas le monopole de la contestation violente à la dictature. Néanmoins, José Luis de la Granja souligne qu'ETA « *fût le principal protagoniste de l'anti-franquisme basque à partir du milieu des années 1960, en devenant l'organisation la plus active et qui préoccupa le plus les autorités franquistes et l'exil basque* »<sup>333</sup>.

---

<sup>328</sup> DE MADARIAGA Julen, *Egiari Zor*, Txalaparta, Tafalla, 2014, pp. 9-10.

<sup>329</sup> CASANOVA Iker, *ETA 1958-2008 Medio siglo de Historia*, Txalaparta, Tafalla, 2008, p. 24.

<sup>330</sup> ELGOYHEN Mathieu, *op. cit.*, p. 55. Gurutz Jauregi Bereciartu ajoute qu'ETA évolue idéologiquement en fonction de deux paramètres centraux : l'idéologie nationaliste de Sabino Arana et l'idéologie franquiste. V. JAUREGI BERECIARTU Gurutz, *Ideología y estrategia política de ETA: Análisis de su evolución entre 1959-1968*, Siglo XXI de España Editores, Tres Cantos, 1981, p. 460.

<sup>331</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, Raúl LÓPEZ ROMO, « Deuda de sangre. La visión del pasado de ETA y el IRA », *Aportes*, n° 97, 2018, p. 270.

<sup>332</sup> ELGOYHEN Mathieu, *op. cit.*, p. 60.

<sup>333</sup> DE LA GRANJA José Luis & al., *op. cit.*, p. 228.

À la suite de la IV<sup>ème</sup> assemblée de l'organisation, ETA adopte à la fin des années 1960 une « *stratégie action-répression-action* »<sup>334</sup> qui entérine la spirale de la violence dans le contexte dictatorial, au nom d'un « *très juste droit à la légitime défense* »<sup>335</sup>, alliant lutte contre les oppressions espagnole et capitaliste. Ce changement implique le déploiement par le régime franquiste d'une répression beaucoup plus sévère durant la seconde partie du franquisme dans la Communauté Autonome Basque que dans le reste de de l'Espagne<sup>336</sup>.

Ce changement de stratégie opéré par ETA se traduit par l'assassinat de 47 personnes jusqu'à la mort de Franco en 1975<sup>337</sup>. Le premier meurtre commis par ETA est celui du membre de la *Guardia Civil* José Pardines Arcay à Villabona (Gipuzkoa) le 7 juin 1968 lors d'un contrôle routier. Il est attribué à Txabi Etxebarrieta, lequel est ensuite tué par les forces de l'ordre. Par la suite, les actions meurtrières d'ETA prennent un caractère prémédité, avec l'assassinat le 2 août 1968 de Melitón Manzanos, chef de la Brigade politico-sociale du Gipuzkoa<sup>338</sup>, connu pour l'emploi récurrent de la torture contre les opposants au régime, de plus en plus virulents à cette période sur ce territoire. Cet assassinat constitue un véritable tournant dans le cycle « action-répression-action », à travers le retour de la juridiction militaire et de l'état d'exception au Gipuzkoa pendant neuf mois. L'assassinat de Melitón Manzanos est une des raisons centrales de l'organisation du procès de Burgos en 1970, organisé contre seize membres d'ETA, qui contribue davantage à décrédibiliser le régime franquiste à l'échelle internationale et à renforcer l'opposition interne au régime<sup>339</sup>. En effet, sous la pression internationale<sup>340</sup>, Francisco Franco est contraint de procéder à une commutation des condamnations à mort des accusés en peines de prison à perpétuité.

---

<sup>334</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, « The origins of ETA : between Francoism and Democracy, 1958-1981 », in LEONISO Rafael & al. (ed.), *ETA's Terrorist Campaign: From Violence to Politics, 1968-2015*, Routledge, Abingdon, 2016, p. 25. V. aussi LOYER Barbara, *Géopolitique du Pays basque...*, op. cit., p. 233.

<sup>335</sup> Document publié par ETA en 1964, cité in ELGOYHEN Mathieu, op. cit., p. 58.

<sup>336</sup> AGUILAR Paloma, « Justice, Politics and Memory in the Spanish Transition », in BARAHONA DE BRITO Alexandra & al., op. cit., p. 117.

<sup>337</sup> DE LA GRANJA José Luis & al., op. cit., p. 231.

<sup>338</sup> La *Brigada Político-Social* est la police secrète du régime franquiste chargée de réprimer et de neutraliser l'ensemble des mouvements d'opposition présents sur le territoire, au moyen notamment d'un recours récurrent à la torture et aux mauvais traitements.

<sup>339</sup> María GARMENDIA José, « ETA: nacimiento, desarrollo y crisis (1959-1978) », in ELORZA Antonio (ed.), *La historia de ETA*, Temas de Hoy, Madrid, 2000, p. 133.

<sup>340</sup> V. HALIMI Gisèle, *Le procès de Burgos*, Préface de Jean-Paul Sartre, Gallimard, Paris, 1971, 376 p. La contestation des condamnations à mort à l'échelle internationale s'illustre par de nombreuses manifestations en Europe, ainsi que la mobilisation de plusieurs diplomates et représentants étrangers dont le pape Paul VI et le président de la Commission européenne Franco Malfatti. V. TROUVE Mathieu, « Un voisinage complexe : l'Espagne et l'Europe de la guerre froide à la mort de Franco », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, vol. 97-98, n°1, 2010, p. 20. ETA procède à la veille du procès à l'enlèvement du consul honoraire allemand de Saint-Sébastien, qui sera libéré par la suite.

Le renforcement de l'appareil répressif franquiste contre ETA ne parvient néanmoins pas à mettre un terme à ses attentats. Au contraire, ces attentats se multiplient (ETA assassine le 4 octobre 1976 par exemple Juan María de Araluze Villar, président franquiste de la *Diputación* du Gipuzkoa) et prennent un aspect spectaculaire pour atteindre de hautes personnalités du régime. En témoigne l'assassinat le 20 décembre 1973, de Luis Carrero Blanco, vice-président du gouvernement depuis 1967 et président du gouvernement depuis le 6 juin 1973. L'opération *Ogro* menée par le commando *Txikia* d'ETA parvient ainsi à atteindre une des figures du *bunker* garant de la continuité du franquisme, en tant que dauphin d'un dictateur considérablement affaibli par sa maladie. ETA considère qu'il s'agit alors « *sans aucun doute d'un grand pas en avant dans la lutte contre l'oppression nationale et pour le socialisme en Euskadi, ainsi que pour la liberté de tous les exploités et opprimés dans l'État espagnol* »<sup>341</sup>. À la suite de cet attentat, la répression dictatoriale s'intensifie à nouveau à travers de multiples arrestations et l'organisation de nouveaux procès faisant l'objet d'une mobilisation contestataire conséquente. À titre d'exemple, l'exécution de membres du FRAP et d'ETA, Juan Paredes Mano (« Txiki ») et Angel Otaegui Etxebarria (« Otaegi »), a lieu suite à des mobilisations considérables de contestation.

Cette violence est perçue par l'opposition anti-franquiste basque mais aussi espagnole dans son ensemble comme l'agent principal d'un combat éminemment politique contre un régime liberticide, et bénéficie par conséquent d'un très large soutien<sup>342</sup>. Cette image d'un groupe résistant donne une projection internationale à l'action d'ETA et devient le principal symbole de la lutte anti-franquiste dont les moyens d'actions sont présentés comme admis, ou du moins ne sont pas l'objet d'une condamnation massive. Ils s'inscrivent en effet dans le mouvement global des guerrillas, dans le sillage de la révolution cubaine et des groupes violents d'extrême-gauche en Europe. Cette violence contestataire d'ETA a par ailleurs lieu en Espagne dans un contexte plus général de contestation de la dictature. En effet, à partir des années 1960, un mouvement ouvrier grandissant voit le jour, alimenté par le développement des *Comisiones Obreras*. À cette mobilisation s'ajoute la contestation progressive de la part d'un secteur du clergé basque, ainsi que par une partie de la population affectée par l'importante pollution provoquée par certaines industries, en particulier sur les rives du *Nervión* en 1969.

---

<sup>341</sup> Communiqué d'ETA du 20 décembre 1974, cité in GARBAY-DOUZIECH Aurélie, *op. cit.*, pp. 120-121.

<sup>342</sup> DE LA GRANJA José Luis & al., *op. cit.*, p. 229; TELLIDIS Ioannis, « Orthodox, Criticals and the Missing Context: Basque Civil Society's Reaction(s) to Terrorism », *Critical Studies on Terrorism*, vol. 4, n°2, 2011, p. 184.

En outre, la trajectoire d'ETA est marquée par des divisions successives et récurrentes, à tel point qu'il est difficile d'évoquer l'existence « d'une seule et même ETA » durant les six décennies de son activité. En effet, à la suite de sa première assemblée au monastère de Belloc à Urt en 1962, le *Movimiento Revolucionario Vasco de Liberación Nacional* se distingue radicalement d'un PNV fortement divisé face à la création d'ETA : Manuel Irujo dénonce un « cancer », Juan Ajuriaguerra accuse les « *falangistes d'Euskadi tant dans l'action que dans l'idéologie* »<sup>343</sup>, et à l'inverse Telesforo Monzón loue l'action des « *filis prodiges* »<sup>344</sup> du peuple basque. Ces divisions sont autant centrées sur le recours à l'action armée que sur l'intégration de l'idéologie relative à la révolution cubaine, au départ éloigné des principes de l'organisation. Dans la revue *Zutik* d'août 1962, ETA déclare : « *Pour ce qui est de notre position envers le communisme, elle est bien claire : même quand la liberté arrivera, nous ne pensons pas que l'être basque puisse se combiner avec l'être communiste* »<sup>345</sup>. À partir du milieu des années 1960, les différentes assemblées attestent de l'évolution idéologique progressive d'ETA vers le socialisme et le marxisme-léninisme<sup>346</sup>. Les divisions s'accroissent aussi concernant la forme que doivent prendre les actions : la plus importante scission a lieu entre la branche politico-militaire (ETA-pm) favorable à une lutte politique et des attentats ciblés, et la branche militaire favorable à des actions plus vastes incluant des civils (ETA-m)<sup>347</sup>.

À la veille de la transformation du régime à la suite de la mort de Francisco Franco, la difficulté principale de l'organisation est de s'intégrer à la fois dans nouveau champ politique en cours de construction, tout en maintenant - et accentuant considérablement - le recours à la violence. Jean-Pierre Massias souligne à ce sujet que « *la relation d'ETA avec la transition démocratique espagnole reste donc complexe, puisque, tout en poursuivant et en accentuant sa pression « militaire » sur les autorités et en se constituant comme une structure anti-système* », l'organisation séparatiste s'implique dans les nouvelles règles du

---

<sup>343</sup> RIVERA Antonio, FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, « Frente nacional vasco (1933-2019). Pluralismo o nacionalidad », *Historia Actual Online*, vol. 3, n°50, 2019, p. 27.

<sup>344</sup> DE LA GRANJA José Luis & al., *op. cit.*, p. 230.

<sup>345</sup> ELGOYHEN Mathieu, *op. cit.*, pp. 56-57.

<sup>346</sup> JAUREGI BERECIARTU Gurutz, *op. cit.*, p. 394. Cette évolution provoque selon Barbara Loyer des tensions considérables au sein de l'organisation, témoignant d'une « *difficile synthèse entre marxisme et nationalisme* ». V. LOYER Barbara, *Géopolitique du Pays basque...*, *op. cit.*, p. 207 et p. 233.

<sup>347</sup> DE LA CUESTA José Luis, « Efforts to put an end to E.T.A.'s terrorism: evolution, present situation and perspective of future », *Annales Internationales de Criminologie*, n°47, 1/2, 2009, p. 25. Les débats internes et la division ETA-m et ETA-pm a lieu en particulier après l'attentat de la cafétéria Rolando le 13 septembre 1974, lequel fait 13 morts. V. aussi LOYER Barbara, *Géopolitique du Pays basque...*, *op. cit.*, p. 255.

*jeu politique, soutenant des organisations qui vont participer longtemps à son fonctionnement* »<sup>348</sup>.

Cette complexité est d'autant plus accrue par l'échec des « discussions de Chiberta » au printemps 1977. Les discussions à l'hôtel Chiberta de Bayonne rassemblent entre avril et mai 1977 de nombreux acteurs du mouvement *abertzale* (y participent notamment le PNV, ETA-m, ETA-pm, ANV, EHAS) afin de constituer un « *front national basque* »<sup>349</sup>. L'échec de ces discussions, principalement lié aux divisions concernant la possibilité de participation au nouveau processus électoral espagnol, entérine une rupture dans le dialogue entre les différentes formations nationalistes basques, et correspond à une recrudescence des attentats commis par ETA-m. Cet échec est également renforcé par la négociation du Statut d'autonomie de Gernika par le PNV avec le gouvernement central<sup>350</sup> qui éloigne d'autant plus les deux tendances du nationalisme basque. Le dialogue entre ETA et le gouvernement central afin de parvenir à une solution politique pour la fin de la violence s'avère être à son tour un échec : les négociations menées en Suisse en 1976, puis avec l'*Unión de Centro Democrático* en 1981<sup>351</sup>, aboutissent à l'affaiblissement politique d'ETA (par la dissolution d'ETA-pm) et à l'éloignement d'ETA-m de toute intégration dans le nouveau champ politique, lequel maintient les revendications de l'Alternative KAS (*Koordinadora Abertzale Sozialista*).

Ainsi, ni la mort du dictateur, ni les dispositions relatives à l'amnistie ne permettent de mettre fin à la violence d'ETA<sup>352</sup>. Au contraire, la disparition du dictateur exacerbe un « *épanouissement terroriste post-constitutionnel* »<sup>353</sup> de la violence commise par ETA, qui explique que 95 % des crimes d'ETA sont commis après la mort de Francisco Franco<sup>354</sup>. À l'échelle de l'ensemble de l'Espagne, ETA et ses ramifications sont responsables de 355 des 361 assassinats commis par des groupes séparatistes entre le 1<sup>er</sup> janvier 1975 et le 31 décembre 1982. Le nombre d'attentats commis par ETA augmente quant à lui de manière

---

<sup>348</sup> MASSIAS Jean-Pierre, « Le paradoxe... », *op. cit.*, pp. 326-327.

<sup>349</sup> DE PABLO Santiago, MEES Ludger, RODRÍGUEZ RANZ José Antonio, *El péndulo patriótico: historia del Partido Nacionalista Vasco, 1936-1979*, Crítica, Barcelone, 2001, pp. 340-346.

<sup>350</sup> BABY Sophie, *Le mythe ...*, *op. cit.*, p. 149.

<sup>351</sup> Ces négociations aboutissent sous le gouvernement Calvo Sotelo et permettent de parvenir à la dissolution de ETA-pm en échange de la réinsertion de ses membres.

<sup>352</sup> 67 assassinats commis par ETA sont amnistiés, soit 7.66 % de l'ensemble des assassinats commis par l'organisation entre 1968 et 2010. GARRO CARRERA Enara & al., *Informe sobre la situación procesal...*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>353</sup> BABY Sophie, *Le mythe ...*, *op. cit.*, p. 199.

<sup>354</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, *op. cit.*, p. 168. V. aussi SÁNCHEZ-CUENCA Ignacio, AGUILAR Paloma, « Terrorist Violence and Popular Mobilization: The Case of the Spanish Transition to Democracy », *Politics and Society*, vol. 37, n°3, 2009, p. 435.



spectaculaire entre 1975 (39) et 1978 (277). Entre 1978 et 1987, ETA assassine 497 personnes. À partir de 1988, le terrorisme d'ETA baisse en intensité mais provoque la mort de 196 personnes jusqu'en 1996.

### B. Une violence structurant la nouvelle démocratie

À la suite de la mort du dictateur, la violence d'ETA acquiert véritablement son caractère trans-transitionnel, alors que s'instaure très progressivement la démocratie en Espagne. Entre 1975 et 1982, ETA est responsable de la mort de 302 personnes<sup>355</sup>, ce qui fait de la transition une « période - parmi d'autres - d'exercice de la violence politique pour le nationalisme basque radical »<sup>356</sup> selon Jean-Pierre Massias.

La poursuite de la violence est notamment facilitée par le fait qu'ETA bénéficie pendant et après la transition démocratique d'une « auréole de 'militantisme pour la démocratie' [...] jusqu'à la fin des années 90 »<sup>357</sup>. En effet, l'organisation jouit d'un soutien social important dans la Communauté Autonome Basque, et d'un « réel soutien populaire, tant en ce qui concerne le recrutement des commandos que par sa capacité de mobilisation populaire au sein de la société basque »<sup>358</sup>. ETA bénéficie aussi de la bienveillance d'autorités françaises réticentes à considérer la conversion immédiate du régime franquiste en une démocratie conforme aux standards européens. Le territoire français constitue un sanctuaire et une « base de repli »<sup>359</sup> dans laquelle ETA jouit les premières années de la transition démocratique d'une « protection bienveillante de la part des autorités françaises »<sup>360</sup>, et de leur « politique permissive »<sup>361</sup>. À titre d'exemple, Gaston Defferre alors ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, compare en 1981 l'action d'ETA à un « combat politique ». Il déclare au sujet de la possible extradition de Tomás Linanza : « Peut-être parce que j'ai vécu la clandestinité, je ressens très fortement qu'extrader est

---

<sup>355</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>356</sup> MASSIAS Jean-Pierre, « Le paradoxe de la mémoire... », *op. cit.*, pp. 325-326.

<sup>357</sup> ASUA BATARRITA Adela, ÁLVAREZ VIZCAYA Maite, « La répression du terrorisme en Espagne », *Archives de politique criminelle*, n°28, 2006, p. 215.

<sup>358</sup> MASSIAS Jean-Pierre, *Faire la paix...*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>359</sup> DE MADARIAGA Julien, *op. cit.*, p. 302.

<sup>360</sup> HUBRECHT Joël, « Comment distinguer un "combattant de la liberté" d'un terroriste ? », *Esprit*, n°271, 2002, p. 33.

<sup>361</sup> DE LA GRANJA José Luis & al., *op. cit.*, p. 240.

contraire aux traditions de la France, quand il s'agit, comme c'est le cas, d'un combat politique »<sup>362</sup>.

ETA est ainsi imperméable au changement de régime politique espagnol et adopte progressivement la stratégie une « guerre d'usure »<sup>363</sup> visant à contraindre les autorités centrales espagnoles à négocier, en multipliant les dégâts humains et matériels. La violence d'ETA ne cible ainsi pas uniquement des forces de sécurité (Armée, *Guardia civil*, *Policia Nacional*), mais aussi des civils et des intérêts spécifiques : des intérêts économiques (enlèvement et assassinat de Javier de Ybarra y Bergé le 18 juin 1977), ou environnementaux (refus d'installation d'une centrale nucléaire à travers l'assassinat de José María Ryan Estrada en février 1981). Les cibles civiles se traduisent par des cibles indiscriminées, par exemple lors de l'attentat d'Hipercor à Barcelone le 19 juin 1987 (21 morts et 45 blessés) ou celui de la *Casa Cuartel* de Saragosse le 11 décembre de la même année (11 morts et 88 blessés, dont plus de la moitié de civils).

Dans le même temps, se pose pour ETA la question de la création d'un secteur politique autonome afin d'atteindre ses objectifs d'une manière efficace : d'une part, poursuivre la lutte dans le champ militaire par le recours à la violence, et d'autre part développer une lutte politique, en créant des formations politiques adaptées au nouveau contexte démocratique espagnol. En témoignent la création de HASI et de *Herri Batasuna* en 1978, bien que les différentes formations se revendiquant de la gauche *abertzale* soient régulièrement déclarées illégales du fait de leurs liens présumés avec ETA. À cette problématique s'ajoute l'échec des différentes négociations organisées entre le gouvernement central et ETA<sup>364</sup> : à Alger entre 1986 et 1989 (gouvernement PSOE de Felipe González)<sup>365</sup>, mais aussi à Zurich en 1999 (Gouvernement PP de José Maria Aznar) dans le cadre du processus de Lizarra-Garazi<sup>366</sup>. Ces échecs sont accompagnés d'une contestation grandissante de la classe politique vis-à-vis du terrorisme d'ETA, laquelle se traduit par la signature du Pacte de *Ajuria Enea* le 12 janvier 1988. Il présente l'éradication du terrorisme comme un « objectif fondamental de l'action de toutes les institutions et forces

---

<sup>362</sup> JOINET Louis, *Mes raisons d'État. Mémoires d'un épris de justice*, La Découverte, Paris, 2013, p. 221.

<sup>363</sup> Traduction de l'expression *guerra de desgaste*, employée par José Miguel Beñaran « Argala », cité in SÁNCHEZ-CUENCA Ignacio, « La violencia terrorista... », *op. cit.*, p. 16.

<sup>364</sup> Jean-Pierre Massisas souligne que des négociations formelles ont lieu sans pour autant que les autorités les assument publiquement. V. MASSIAS Jean-Pierre, *Faire la paix...*, *op. cit.*, p. 39.

<sup>365</sup> Le « processus d'Alger » désigne les premières discussions entre des représentants d'ETA et le gouvernement espagnol, sous l'égide des autorités algériennes. Malgré la déclaration d'une trêve par ETA le 8 janvier 1989, les discussions échouent, et la trêve est rompue en avril de la même année.

<sup>366</sup> Ce processus désigne les négociations et l'accord obtenu entre les différentes forces nationalistes basques visant essentiellement à un cessez-le-feu permanent de la part d'ETA.

démocratiques », et est approuvé par la majorité des partis politiques ayant une représentation dans le parlement de la Communauté Autonome Basque : *Alianza Popular*, *Centro Democrático*, PNV, *Euskadiko Ezkerra*, *Partido Socialista de Euskadi* (PSE-PSOE), et *Eusko Alkartasuna*. *Herri Batasuna* ne signe pas le texte, tandis qu'ETA présente comme une « honte » l'approbation du texte par le PNV et EA<sup>367</sup>. Ce pacte participe d'un renforcement de la contestation recours à la violence, un mouvement en cours de consolidation à travers la progressive mobilisation sociale dénonçant le terrorisme<sup>368</sup>.

À partir du début des années 1990, face à l'impossibilité d'une victoire militaire (arrestations le 29 mars 1992 de plusieurs dirigeants à Bidart), et l'échec des différentes tentatives de négociations, ETA élargit le spectre des cibles du terrorisme à des civils identifiés individuellement comme des acteurs du « conflit basque », mais aussi des cibles indifférenciées dans le but de médiatiser ce conflit et d'appliquer la stratégie de la « socialisation de la douleur »<sup>369</sup>. La notion de stratégie est évoquée dans le sens d'une volonté délibérée de « partage de la souffrance », notamment au regard des déclarations de Joxe Mari Olarra (dirigeant de *Herri Batasuna*) : « nous allons souffrir, mais cette souffrance nous allons la partager avec eux », « quand ils souffriront comme nous sommes en train de souffrir, peut-être qu'ils verront les choses d'une autre manière »<sup>370</sup>. Entre les années 1995 et 2003, les civils et le personnel politique représentent ainsi 60 % des assassinats commis par ETA<sup>371</sup>, un changement ayant pour objectif de contraindre les autorités centrales à négocier autour de questions centrales pour l'organisation, concernant le rapprochement géographique des détenus pour appartenance ou collaboration avec ETA, vers des prisons du Pays basque.

Ce changement de stratégie ne suppose pas pour autant une augmentation du nombre d'assassinats. Au contraire, la recherche d'impact social de la part d'ETA se traduit par une diminution de l'intensité des assassinats à partir de la seconde moitié des années 1990<sup>372</sup>, mais dont les victimes ont une portée politique et sociale considérable. Les victimes de cette nouvelle stratégie sont en particulier des membres de la classe politique de la Communauté

---

<sup>367</sup> V. CLARK Robert, *Negotiating with ETA: Obstacles to Peace in the Basque Country, 1975-1988*, University of Nevada Press, Reno, 1990, p. 211.

<sup>368</sup> Cette mobilisation se structure progressivement et principalement autour de deux structures pacifistes de tendances politiques distinctes: *Gesto por la paz* en 1985, et *Elkarri* en 1992.

<sup>369</sup> V. LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, *op. cit.*, pp. 87-95. (*Egin* du 13 mars et du 10 juillet 1995),

<sup>370</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, « La época del "conflicto vasco"... », *op. cit.*, p. 149.

<sup>371</sup> DE LA CALLE Luis, SÁNCHEZ-CUENCA Ignacio, « La selección de víctimas en ETA », *Revista Española de Ciencia Política*, n°10, 2004, p. 63.

<sup>372</sup> ETA commet 402 assassinats entre 1982 et 1994, et 98 entre 1995 et 2010. LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, *op. cit.*, p. 168.

Autonome Basque<sup>373</sup> comme par exemple Gregorio Ordoñez le 23 janvier 1995 (conseiller municipal du *Partido Popular* à Saint-Sébastien et membre du Parlement de la Communauté Autonome Basque), Miguel Ángel Blanco le 13 juillet 1997<sup>374</sup>. L'enlèvement et l'assassinat du jeune conseiller municipal de 29 ans du *Partido Popular* à Ermua (Bizkaia), contribuent beaucoup plus à organiser les mouvements sociaux d'opposition pacifiste à ETA qu'à permettre à ETA d'obtenir une quelconque contrepartie politique (ETA demandait le rapprochement des membres d'ETA incarcérés vers des prisons du Pays basque dans les 48 heures après l'enlèvement). Y naissent notamment le mouvement des *Manos blancas*, ainsi que des mobilisations de plusieurs millions de personnes à travers toute l'Espagne. Selon Jean-Pierre Massias, cet assassinat est l'apogée de la stratégie de la socialisation de la douleur, et provoque à la fois un renforcement des secteurs opposés à toute négociation entre ETA et les autorités centrales, ainsi qu'une radicalisation dans la politique anti-terroriste menée par les forces de sécurité contre ETA.

Les assassinats se poursuivent au tournant des années 2000 : Fernando Buesa le 22 février 2000, Juan María Jáuregui le 29 juillet 2000 ou encore Isaías Carrasco Miguel le 7 mai 2008. Cette stratégie dépasse le territoire Communauté Autonome Basque, notamment à la suite de l'assassinat de Manuel Giménez Abad, sénateur et président du *Partido Popular* Aragonais, le 6 mai 2001. La socialisation de la douleur vise aussi des journalistes (José Luis López de Lacalle le 7 mai 2000), des magistrats (José María Lidón Corbí le 7 novembre 2001), des universitaires (Francisco Tomás y Valiente, président du Tribunal constitutionnel espagnol entre 1986 et 1992 et Professeur de Droit à l'Université Autonome de Madrid, le 14 février 1996) ou des entrepreneurs (Ignacio Uría Mendizábal le 3 décembre 2008). La stratégie de socialisation de la douleur implique par ailleurs que plus de 1 000 personnes (universitaires, chefs d'entreprises, magistrats, avocats, conseillers municipaux, journalistes) font l'objet à cette époque d'une protection rapprochée<sup>375</sup>. De plus, aux assassinats s'ajoutent

---

<sup>373</sup> Au sujet des menaces et assassinats commis contre des membres de la classe politique, voir le rapport du gouvernement de la Communauté Autonome Basque. V. INTXAURBE ITURICA José Ramón & al., (Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe-Universidad de Deusto), *Informe sobre la injusticia padecida por concejales y concejales que sufrieron violencia de persecución (1991-2011)*, Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, 2019. Le nombre de membres du personnel politique menacé par ETA et bénéficiant d'une protection policière augmente considérablement à partir de la fin des années 1990 (p. 12). Un rapport d'Amnesty International précise que les représentants du *Partido Popular* et du *Partido Socialista de Euskadi* sont définis comme des objectifs militaires à partir de septembre 2002. V. AMNESTY INTERNATIONAL, *Afrontar el pasado para construir el futuro: Verdad, Justicia y Reparación en el contexto del País Vasco*, 2017, p. 11.

<sup>374</sup> MASSIAS Jean-Pierre, *Faire la paix...*, op. cit., p. 20 et p. 59.

<sup>375</sup> LANDABURU Gorka, « ETA, une menace constante pour la société basque », in Institut de relations internationales et stratégiques, *Un an après Madrid... L'Europe face au terrorisme*, Actes du colloque « L'Europe face au terrorisme » du 8 mars 2005, Paris, p. 17.

aussi les blessés (2 500), les enlèvements (84)<sup>376</sup>, les extorsions et l'ensemble des personnes menacées (3300 personnes font l'objet d'une protection rapprochée entre 1990 et 2011)<sup>377</sup>. L'enlèvement le plus « spectaculaire » du fait de sa durée (532 jours dans une cache souterraine exiguë) est celui de José Antonio Ortega Lara, fonctionnaire pénitentiaire, afin de demander le rapprochement des prisonniers d'ETA vers des prisons proches du Pays Basque. Selon Ioannis Telledis, les images de son corps cadavérique à la suite de sa libération renvoient aux images des camps de concentrations nazis, et participent d'autant plus du renforcement du rejet de la violence commise par ETA au sein des sociétés basque et espagnole<sup>378</sup>. Cette stratégie contribue durablement à un changement majeur de perception de la violence : alors qu'à l'origine les cibles de la violence d'ETA étaient principalement des représentants d'un régime répressif, ces cibles sont progressivement des victimes « innocentes » intégrées au nouveau régime démocratique.

De plus, aux multiples attentats « classiques » s'ajoutent les actes de guérilla urbaine appelés dans ce cas *kale borroka*<sup>379</sup>, définies par Aurélie Garbay-Douziech comme des « *graffitis, destructions d'installations publiques comme des abris bus, incendies de véhicules, de distributeurs bancaires, confrontation avec les forces de sécurité par jets de pierres voire de cocktails Molotov* »<sup>380</sup>. Ces violences structurent radicalement l'espace public au milieu des années 2000, en ayant aussi pour cible les locaux de partis politiques (du PP, du PSE, et dans une moindre mesure du PNV et de *Eusko Alkartasuna*) et contribuent à la construction d'un contexte de violations considérables des droits de l'homme, comme le souligne le Commissaire aux droits de l'homme des Nations unies, à la suite de sa visite en Espagne du 10 au 19 mars 2005<sup>381</sup>.

À cette dernière étape de la socialisation de la douleur correspond une érosion de l'appareil logistique d'ETA, liée au renforcement de la politique anti-terroriste franco-

---

<sup>376</sup> *Estudio Sobre los derechos de las víctimas de ETA: su situación actual*, Defensor del Pueblo, Madrid, 2016, p. 69, § 1; DE LA CUESTA José Luis & al., *Impulso de la Paz...*, op. cit., p. 125.

<sup>377</sup> Au sujet des extorsions commises par ETA auprès des entrepreneurs, V. SAENZ DE LA FUENTE ALDAMA Izaskun, *Misivas del terror. Análisis ético-político de la extorsión y la violencia de ETA contra el mundo empresarial*, Marcial Pons, Madrid, 2017; GVT CAB, *Informe sobre la extorsión y la violencia de ETA contra el mundo empresarial*, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, Centro de Ética Aplicada, Universidad de Deusto, 2017; ÁLVAREZ Juan José & al., *Los empresarios y ETA. Una historia no contada*, Nerea, 2020. Concernant les personnes menacées dans la Communauté Autonome Basque, V. INTXAURBE VITORICA José Ramón & al., op. cit., p. 9.

<sup>378</sup> TELLEDIS Ioannis, op. cit., p. 189.

<sup>379</sup> La lutte dans la rue, en langue basque.

<sup>380</sup> GARBAY-DOUZIECH Aurélie, op. cit., p. 135.

<sup>381</sup> *Informe de Álvaro Gil-Robles, Comisario para los derechos humanos, sobre su visita a España, 10-19 de marzo de 2005, a la atención del Comité de Ministros y de la Asamblea parlamentaria*, Bureau du commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 9 novembre 2005, § 163, p. 58.

espagnole, ainsi que l'amenuisement du soutien populaire aux actions d'ETA. Barbara Loyer souligne à ce sujet qu'ETA « ne bénéficie plus de la réputation positive qu'elle avait dans les années soixante-dix ; la poursuite de la lutte armée [...], suscite au contraire chaque jour plus de condamnations, surtout lorsque les victimes des attentats sont des civils fauchés par une violence aveugle »<sup>382</sup>. L'échec des discussions menées à Genève et Oslo en 2005 entre le gouvernement socialiste (PSOE) de José Luis Zapatero et ETA durant le processus de Loiola<sup>383</sup>, marqué par les attentats de Barajas le 30 décembre 2006, annoncent le déclin d'une organisation armée progressivement exsangue. Après la désactivation de son « sanctuaire » français, ETA ne parvient pas à exploiter durablement une alternative logistique au Portugal<sup>384</sup>. De plus, la création d'un espace politique incluant une force de gauche indépendantiste basque s'avère complexe, notamment à la suite de l'adoption de la *Ley de Partidos*<sup>385</sup> en 2002, provoquant l'illégalisation successive de plusieurs formations politiques issues de la mouvance *abertzale*.

La violence d'ETA décline ainsi progressivement et se manifeste pour la dernière fois par le meurtre lors d'une altercation le 16 mars 2010 à Dammarie-les-Lys (France) du brigadier de la Police Nationale Jean-Serge Nérin. La disparition effective de l'organisation succède à une déclaration de cessez-le feu permanent en 2010, une annonce de renoncement définitif à l'usage de la violence, un désarmement en 2017 puis l'annonce de la dissolution en 2018 dans un scénario insolite<sup>386</sup>.

Finalement, ETA est responsable de la grande majorité des assassinats à motivation politique commis sur le territoire de la Communauté Autonome Basque. Entre 1960 et 2013, ETA et ses groupes affiliés provoquent la mort de 837 personnes et plus de 2 500 blessés<sup>387</sup>,

<sup>382</sup> LOYER Barbara, *Géopolitique du Pays basque...*, op. cit., 1997, p. 35.

<sup>383</sup> Le processus de discussions de Loiola vise à l'organisation de plusieurs tables de négociations parallèles entre le gouvernement espagnol de Zapatero et ETA, et d'autre part entre le PSE, le PNV et *Batasuna*. Ces négociations font l'objet d'une forte contestation de la part du *Partido Popular* et de la *Asociación Víctimas del Terrorismo* notamment dans les rues de Madrid le 23 janvier 2005. Au sujet des négociations de 2005, V. EGIGUREN Jesús, RODRIGUEZ AIZPEOLEA Luis, *ETA, Las claves de paz, confesiones del negociador*, Aguilar, 2011, 368 p. Sur le processus de Loiola, V. MURUA URIA Imanol, *Loiolako hegiak*, Elkar, Saint-Sébastien, 2010, 316 p.

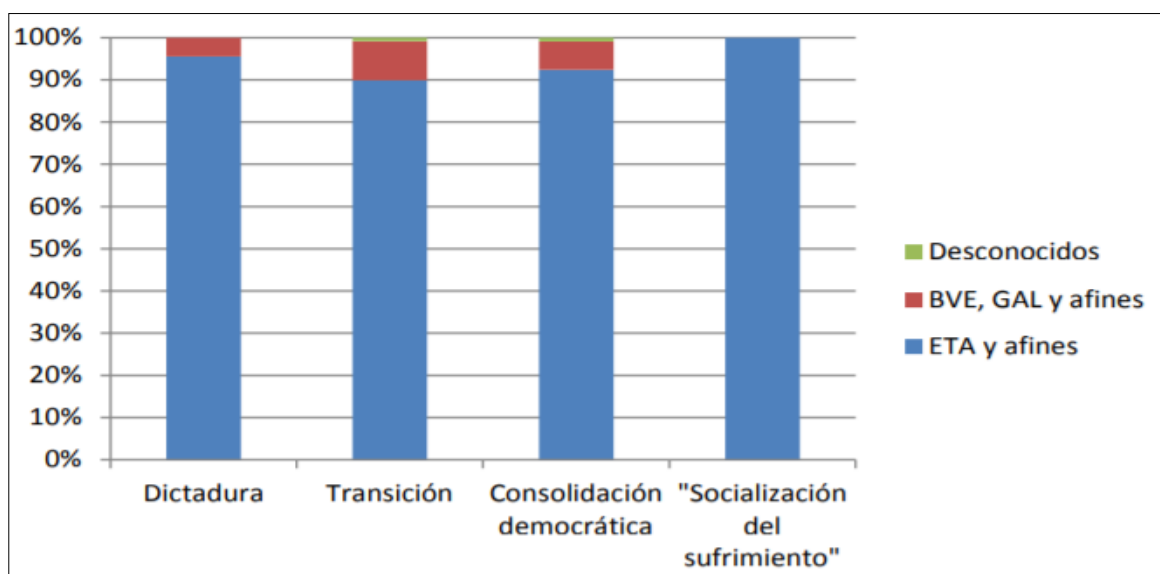
<sup>384</sup> NOIVO Diogo, *Uma História da ETA: Nação e violência em Espanha e Portugal*, BookBuilders, Silveira, 2020, pp. 265-322. L'auteur affirme que « E Portugal constiuu a solução de recurso quando o santuário francês se extinguiu » (p. 265).

<sup>385</sup> *Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos*, BOE n°154, 28 juin 2002.

<sup>386</sup> À propos du processus de disparition d'ETA, v. *supra* Partie 2 Titre 2 Chapitre 1 Section 1.

<sup>387</sup> GVT CAB, CARMENA Manuela & al., *Informe-base de vulneraciones de derechos humanos en el caso vasco (1960-2013)*, 2013, p. 14. Il est intéressant de remarquer l'absence de consensus sur le nombre d'attentats commis par ETA. Les décomptes les plus récents prennent en compte ETA ainsi que les groupes satellites tels que de les *Comandos Autonomos Anticapitalistas* : 853 selon la *Asociación de Víctimas del Terrorismo*, 845 selon l'*Instituto de Historia Social Valentín de Foronda*, 849 pour le gouvernement de la Communauté Autonome Basque, 855 selon la *Fundación Víctimas del Terrorismo*, 858 selon le COVITE. V. ASOCIACIÓN

soit plus de 89 % des assassinats à motivation politique commis entre 1968 et 2010<sup>388</sup> sur ce territoire. Les attentats d'ETA représentent par ailleurs 91.58 % des attentats meurtriers commis au sein de la Communauté Autonome Basque entre 1960 et 2014<sup>389</sup>. Le graphique proposé par le rapport produit par l'*Instituto de Historia Social Valentín de Foronda* permet un aperçu clair de la répartition des attentats mortels durant les différentes périodes de « dictature » (1968-1975), de « transition » (1975-1982), de « consolidation démocratique » (1982-1995), et de « socialisation de la souffrance » (1995-2010) dans la Communauté Autonome Basque<sup>390</sup> :



Néanmoins, la violence d'ETA est loin d'être la seule violence ayant un caractère trans-transitionnel. En effet, la « transition manquée vers la paix » se caractérise aussi par la poursuite de pratiques héritées de la période dictatoriale au sein des forces de l'ordre, constitutives de profondes altérations à l'État de Droit.

DE VÍCTIMAS DEL TERRORISMO, *La respuesta de la Justicia a las víctimas del terrorismo*, 2018, p. 16. LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, op. cit., p. 168; GARRO CARRERA Enara & al., *Informe sobre la situación procesal...*, op. cit., p. 20; Site internet de la *Fundación Víctimas del Terrorismo*, Section « Víctimas de ETA »; COVITE, *Qué es el terrorismo. Una guía didáctica*, Generalitat Valenciana, 2018, p. 2.

<sup>388</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, op. cit., p. 7.

<sup>389</sup> GARRO CARRERA Enara & al., *Informe sobre la situación procesal...*, op. cit., p. 25.

<sup>390</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, op. cit., p. 168.

## II. La persistance de violences d'État

Au caractère structurel du terrorisme d'ETA pendant la transition démocratique correspond aussi d'un point de vue institutionnel, l'instauration d'un « *franquisme sans Franco* »<sup>391</sup>. En effet, la période transitionnelle vers la démocratie est caractérisée par un paradoxe considérable : alors que l'Espagne s'intègre durablement dans un processus de consolidation démocratique, elle n'a pas « *pleinement rompu avec son passé autoritaire lorsque la question posée concerne l'« ennemi » trans-transitionnel* »<sup>392</sup>. La politique anti-terroriste contre ETA est en effet le cadre d'une « *guerre sale* »<sup>393</sup> portant les profonds stigmates des méthodes de la dictature franquiste, à travers le recours à méthodes extrêmes de la part des forces de l'ordre après la mort de Franco<sup>394</sup>. Ces violences sont intimement liées à l'absence de renouvellement des membres de l'appareil policier et militaire, un constat aussi réel dans les services de renseignement, lesquels « *restent entre les mains de ceux qui s'étaient illustrés comme dirigeants d'une répression dure, incluant la torture* »<sup>395</sup>.

Ces altérations aux standards de l'État de Droit sont récurrentes pendant la période de transition institutionnelle vers la démocratie (1975-1982) et constituent un marqueur transitionnel (A). Néanmoins, ces violations des droits de l'homme dépassent largement ces bornes transitionnelles, et s'épanouissent durant la période d'enracinement démocratique (B).

### A. *Un marqueur transitionnel*

Les violences trans-transitionnelles s'illustrent par l'action des forces de sécurité dans la Communauté Autonome Basque. Comme indiqué précédemment, une répression virulente spécifique à ce territoire est organisée durant la seconde partie de la dictature franquiste, en réaction aux mouvements ouvriers, ainsi qu'à la violence d'ETA. Cette

---

<sup>391</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, *La calle...*, *op. cit.*, p. 65.

<sup>392</sup> GARBAY-DOUZIECH Aurélie, *op. cit.*, p. 318.

<sup>393</sup> MASSIAS Jean-Pierre, « Le paradoxe... », *op. cit.*, p. 336. Le terme de « guerre sale » est aussi employé par le *Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo* : V. « ETA en la prensa internacional. Una aproximación al tratamiento del terrorismo en los diarios franceses, británicos y estadounidenses de referencia », *Informe del Centro Memorial Víctimas del terrorismo*, n°7, Novembre 2019, p. 40. Le terme de terrorisme d'État est mentionné notamment par Fernando Molina Aparicio. V. MOLINA APARICIO Fernando, « La época socialista... », *op. cit.*, p. 105. V. aussi GUITTET Pierre-Emmanuel, *Anti-terrorisme clandestin, anti-terrorisme officiel. Chroniques espagnoles de la coopération en Europe*, Athéna Editions, Outremont, Québec, 2010, p. 22.

<sup>394</sup> LEONISIO Rafael, MOLINA Fernando, MURO Diego, *op. cit.*, p. 224.

<sup>395</sup> CASTELLS Luis, « La paz y la libertad en peligro. ETA y las violencias en Euskadi. 1975-1982 », in RIVERA Antonio (dir.) *Nunca...*, *op. cit.*, p. 78.



répression généralisée se traduit à partir des années 1970 par des centaines d'arrestations, dans le milieu des avocats, ainsi que le secteur progressiste de l'Église et proche du nationalisme basque. Elle s'illustre surtout lors des manifestations bien avant la mort de Franco, qu'elles soient convoquées dans le cadre de grèves ouvrières ou de protestations contre la pollution de l'air provoquée par les industries sidérurgiques biscayennes<sup>396</sup>. L'exemple le plus révélateur du recours à la violence par des forces de sécurité inadaptées au maintien de l'ordre est la répression menée contre le mouvement de grève enclenché au mois de janvier 1976 à Vitoria-Gasteiz. L'action des forces de sécurité y provoque la mort de 5 manifestants ainsi qu'une centaine de blessés le 3 mars 1976<sup>397</sup>. Ces actions ont lieu dans une totale impunité des responsables des forces de sécurité, comme le soulignent les propos de Martin Villa, alors Ministre de l'Intérieur, en réaction aux événements de Vitoria-Gasteiz : « *Lo nuestro serán errores, pero lo otro son crímenes* »<sup>398</sup>.

Cette répression connaît par ailleurs un tournant significatif du fait de la restructuration des services de sécurité et de renseignement à la suite de l'assassinat du dauphin de Franco, l'amiral Carrero Blanco. Cet attentat spectaculaire oriente définitivement les forces de l'État dans une « *guerre anti-subversive* »<sup>399</sup>, une guerre s'illustrant notamment par un recours à la torture par les forces de sécurité pendant la transition. Alors qu'elles sont « *aussi communes dans les commissariats que les erreurs policières* »<sup>400</sup> pendant la dictature, les violences se poursuivent, alimentées pendant la transition par « *un climat d'excès de la part des membres de forces de police* », ainsi que des « *comportements impropres dans un système démocratiques des corps de police [...] qui reflètent la difficulté de ces corps de s'adapter aux règles d'un État démocratique* ». Ces violences témoignent

---

<sup>396</sup> En 1969, les forces de l'ordre tuent Antonio Fernandez Elorriaga et José Maria Murueta Moratilla à Erandio, dans le cadre d'une manifestation dénonçant la pollution provoquée par les industries lourdes biscayennes.

<sup>397</sup> En réponse à cette répression, 80 000 personnes sont présentes aux obsèques et un mouvement de grève inédit est organisé dans la Communauté Autonome Basque et la Communauté Forale de Navarre. V. BABY Sophie, *Le mythe...*, *op. cit.*, p. 484. Pour une présentation relativement exhaustive du contexte de la répression de cette manifestation, V. PÉREZ José Antonio & al., *Dictamen histórico sobre los acontecimientos producidos el 3 de marzo de 1976 en Vitoria (España)*, Instituto Valentin de Foronda, EHU-UPV, avril 2004. Le site Internet de l'association des victimes du 3 mars, Martxoak 3, présente de manière complète les nombreuses mobilisations des victimes.

<sup>398</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, *La calle...*, *op. cit.*, p. 141. Cette déclaration est formulée en réaction aux assassinats par les forces de l'ordre de Joseba Barandiarán et Germán Rodríguez. L'auteur précise que ces meurtres n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales.

<sup>399</sup> GUITTET Pierre-Emmanuel, *Anti-terrorisme clandestin...*, *op. cit.*, p. 24. L'expression « guerre anti-subversive » est issue de José Luis Rodríguez, *La extrema derecha en España : del tardo franquismo a la consolidación de la democracia (1967-1982)*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994, p. 53.

<sup>400</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, LÓPEZ ROMO Raúl, « Deuda de sangre. La visión del pasado de ETA y el IRA », *Aportes*, n°97, 2018, p. 270.

de la « fragilité de la démocratie au sein des corps policiers »<sup>401</sup>, et de forces de sécurité « encore marquées par les pratiques franquistes » jusqu'aux années 1980 selon Barbara Loyer<sup>402</sup>.

Ces altérations répétées s'accompagnent d'une violence plus diffuse, consistant à menacer et à malmenier la population de certains quartiers, contribuant à mettre à mal la crédibilité démocratique du nouveau régime<sup>403</sup>, en particulier entre 1975 et 1982. La persistance de ces violences correspond aussi à une perte du contrôle du territoire de la part des autorités. En témoigne un rapport de 1977 du gouverneur civil de la province du Gipuzkoa, lequel indique : « *Tant l'ordre public que l'économie sont dans une crise ouverte, remettant en question sans cesse le principe d'autorité à tous les niveaux, et s'affranchissant trop souvent des règles de conduite régies par les lois et autres normes juridiques et administratives* »<sup>404</sup>. Elle correspond aussi à l'absence de renouvellement du personnel militaire et policier après la mort du dictateur<sup>405</sup>, favorisant ainsi le maintien de schémas autoritaires au sein des forces armées. Enfin, la poursuite de ces pratiques peut également s'expliquer par le poids des militaires pendant la période transitionnelle, dont la tentative manquée de coup d'État du 21-F est l'expression<sup>406</sup>.

Par ailleurs, les violences à motivation politique commises pendant la transition sont aussi le fait de groupes contestataires dans l'ensemble du territoire espagnol. Elles sont selon Sophie Baby le fait de trois catégories d'acteurs extérieurs aux forces de sécurité : l'extrême-

---

<sup>401</sup> CASTELLS Luis, « La paz y la libertad en peligro. ETA y las violencias en Euskadi. 1975-1982 », in RIVERA Antonio (dir.), *op. cit.*, p. 60, p. 76 et p. 95. Luis Castells évoque notamment le cas emblématique de Joseba Arregi, décédé le 13 février 1981 durant sa détention à l'hôpital pénitentiaire de Carabanchel, à la suite des mauvais traitements. Sophie Baby indique concernant le cas Arregi qu'« *aux yeux de l'opinion publique, la mort d'Arregui joue le rôle de révélateur de la réalité persistante d'une répression parfois sauvage envers les Basques* ». V. BABY Sophie, *Le mythe...*, *op. cit.*, p. 371.

<sup>402</sup> LOYER Barbara, « Conflit et représentations du conflit ... », *op. cit.*, p. 24.

<sup>403</sup> CASTELLS Luis, « La paz y la libertad en peligro. ETA y las violencias en Euskadi. 1975 - 1982 », in RIVERA Antonio (dir.), *Nunca...*, *op. cit.*, p. 75. Luis Castells évoque les cas de Saint-Sébastien, Errenteria et Pampelune.

<sup>404</sup> *Archivo Provincial Historico de Gipuzkoa, Gobierno Civil de Guipuzcoa. Memoria de las actividades desarrolladas por el Gobierno Civil de Guipuzcoa, correspondiente al año 1977* (Saint-Sébastien, 1978), p. 3. Cité in RIVERA Antonio (dir.), *Nunca...*, *op. cit.*, p. 61.

<sup>405</sup> AGUILAR Paloma, « Jueces, represión y justicia transicional en España, Chile y Argentina », *Revista Internacional de Sociología*, vol. 71, n°2, 2013, p. 303. Pierre-Emmanuel Guittet souligne que « *jusque dans les années 1980, les structures policières et militaires de l'État espagnol restent tributaires d'un appareil conçu et composé par le régime franquiste et pour le régime* », in GUITTET Pierre-Emmanuel, *Anti-terrorisme clandestin...*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>406</sup> AGUILAR Paloma, « Judiciary involvement in authoritarian repression and Transitional Justice: The Spanish Case in Comparative Perspective », *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 7, 2013, p. 256.

droite, la gauche révolutionnaire et le nationalisme radical<sup>407</sup>. La question d'ETA ayant déjà été abordée, il s'agit ici de revenir sur les deux autres catégories d'acteurs contestataires.

Les groupes violents d'extrême-gauche sont incarnés par les *Comandos Autónomos Anticapitalistas* ou le *Directorio Revolucionario Ibérico de Liberación*, le *Frente Revolucionario Antifascista y Patriota*, les *Grupos de resistencia antifascista primero de octubre* (lequel tue 94 personnes<sup>408</sup>), dont la majeure partie disparaît dans les années 1980. Les groupes d'extrême-droite se caractérisent dans la Communauté Autonome Basque par leur lutte violente anti-ETA, grâce à laquelle ils bénéficient de la mansuétude des autorités, ainsi que d'un soutien social non négligeable. Le responsable du quotidien *El País* à Bilbao entre 1978 et 1986 Patxo Unzueta souligne à ce sujet qu'« à la fin des années 1970, beaucoup de politiques et d'individus pensaient que pour en finir avec ETA, il fallait appliquer la loi du Talion »<sup>409</sup>. Ces groupes sont divers (*Alianza Apostólica Anticomunista*, *Acción Nacional Española*, *Guerrilleros de Cristo Rey*, *Grupo Antiterrorismo ETA*, *Grupos Armados Españoles*<sup>410</sup>) mais convergent dans leur lutte contre le « péril séparatiste, ainsi que dans le soutien des appareils de l'État à cette « guerre sale »<sup>411</sup>.

Le *Batallón Vasco Español* est l'incarnation de cette violence d'extrême-droite. Il s'agit d'une organisation para-policière composée de mercenaires, d'agents de la police ou des services secrets commettant des attentats dans la Communauté Autonome Basque et dans le Sud de la France. Ce groupe commet quatre-vingts attentats en Espagne entre 1976 et 1982, provoquent la mort de 33 personnes. Il assassine notamment le membre d'ETA José Miguel Beñarán Ordeñana, connu sous le nom d'*Argala*. Le *Batallón Vasco Español* fait l'objet d'un laissez-faire de la part du gouvernement central<sup>412</sup> tandis que l'ensemble des autres groupes d'extrême-droite comptent avec la collaboration de policiers et de membres

---

<sup>407</sup> BABY Sophie, *Le mythe...*, op. cit., p. 54.

<sup>408</sup> ASOCIACIÓN DE VÍCTIMAS DEL TERRORISMO, *La respuesta de la Justicia a las víctimas del terrorismo*, 2018, p. 16.

<sup>409</sup> UNZUETA Patxo, « Medios sin fin », *El País*, 24 décembre 1994 (en ligne).

<sup>410</sup> D'autres groupes armés voient le jour mais de manière plus marginale: *Organización de voluntarios Antiseparatistas y Antiterroristas*, *Grupo Vasco-español de represión*, *Grupo Independiente Patriótico Antiterrorista*, *Grupo Anticomunista Internacional*, *Guerrilla Anticomunista y Antiseparatista*, *Grupos Armados Españoles*.

<sup>411</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, op. cit., p. 7.

<sup>412</sup> SOTO CARMONA Álvaro, « Violencia política y transiciones a la democracia: Chile y España », in BABY Sophie, COMPAGNON Olivier, GONZÁLEZ CELLAJA Eduardo, *Violencia y transiciones políticas a finales del siglo XX*, Casa de Velázquez, Madrid, 2009, pp. 113-127; CARCEDO Diego, *Sáenz de Santa María. El general que cambió de bando*, Temas de Hoy, Madrid, 2004, p. 246. Le général Sáenz de Santa María, alors représentant du gouvernement central dans la Communauté Autonome Basque, reçoit la recommandation suivante de la part du ministère de l'Intérieur concernant le BVE : « Déjalos. Que se esfoguen. Algo asustaran ».

de la *Guardia Civil*<sup>413</sup>. Ces différentes organisations sont à l'origine de plusieurs cycles de violences dans l'ensemble du territoire espagnol, cycles qui s'illustrent notamment à l'occasion de la *Semana Negra*, lors de laquelle les ripostes organisées par l'extrême-droite et les GRAPO font dix morts à Madrid<sup>414</sup>.

### B. Une anomalie démocratique

La poursuite des violences trans-transitionnelles est constitutive d'une anomalie démocratique lorsqu'elle est le résultat de l'action de forces de l'ordre et d'un gouvernement censé respecter les limites de l'État de droit. Or, dans le cas de la Communauté Autonome Basque, mais aussi de l'ensemble de l'Espagne, le personnel spécialisé dans la lutte contre le terrorisme pendant la dictature reste en place pour lutter contre ETA. Le changement de régime vers une démocratie en Espagne correspond donc à une dynamique de « *recyclage* »<sup>415</sup> de l'appareil policier et provoque une forme de « *contamination autoritaire* »<sup>416</sup>. Se met ainsi en place une « *stratégie contre-insurrectionnelle légale et illégale de longue durée* »<sup>417</sup>, en usant des moyens d'un « *contre-terrorisme illégitime* »<sup>418</sup>. La lutte contre ETA implique au lendemain de la mort de Franco la mise en place de milice para-militaire (1) ainsi que le recours systématique à la torture (2).

#### 1. Les milices para-militaires dans la démocratie

Dans le cadre de la lutte anti-terroriste contre ETA, les autorités déjà indulgentes à l'égard des groupes violents d'extrême-droite durant les premières années de la transition

---

<sup>413</sup> MOLINA APARICIO Fernando, « La época socialista, 1982-1996. Negociación, violencia y fantasmas », in RIVERA Antonio (dir.), *op. cit.*, p. 120.

<sup>414</sup> À propos de la *Semana Negra*, V. BABY Sophie, « Violence et transition en Espagne : la Semaine noire de Madrid », in DULPHY Anne, LEONARD Yves (dir.), *De la dictature à la démocratie : voies ibériques*, Presses Universitaires européennes, Bruxelles, 2003, pp. 85-103.

<sup>415</sup> RODRIGUES Denis, *La Transition en Espagne, Les enjeux d'une démocratisation complexe (1975-1986)*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2012, p. 46.

<sup>416</sup> GARBAY-DOUZIECH Aurélie, *op. cit.*, p. 241.

<sup>417</sup> LETAMENDIA Francisco, « Sobre el conflicto vasco », *Revista internacional de filosofía política*, n°8, 1996, p. 153.

<sup>418</sup> CASTELLS Luis, « La paz y la libertad en peligro. ETA y las violencias en Euskadi. 1975-1982 », in RIVERA Antonio (dir.), *Nunca...*, *op. cit.*, p. 66.

démocratiques admettent la création d'une organisation para-militaire : les *Grupos Antiterroristas de Liberación*<sup>419</sup>, agissant entre 1982 et 1987.

Alors que pour la première fois depuis la guerre civile des socialistes sont au pouvoir en Espagne, le gouvernement de Felipe González « *va progressivement agir en contradiction avec les principes qu'il entend incarner* »<sup>420</sup>, en mettant en place une violence anti-subversive et anti-démocratique propre à un régime dictatorial et qui ne répond en aucun cas à une politique anti-terroriste attendue d'un État de droit. À travers l'application de la « *loi du talion* »<sup>421</sup> et des méthodes caractéristiques de la « guerre sale », ces milices ont deux objectifs : « *liquider l'ETA en s'attaquant directement à ses membres et à ses sympathisants ayant trouvé refuge en France et pousser l'État français, alors réticent, à collaborer à la lutte contre l'organisation clandestine basque* »<sup>422</sup>. Il s'agit en effet de mettre fin à l'hésitation du gouvernement français à coopérer avec une démocratie qu'il juge trop jeune et à arrêter des individus considérés jusqu'alors comme des réfugiés politiques sur son territoire. L'action des GAL s'intègre par ailleurs dans une politique spécifique des autorités centrales à l'égard de la Communauté Autonome Basque et de la Communauté Forale de Navarre visant à mettre fin au terrorisme<sup>423</sup>.

Les GAL opèrent une synthèse de différents groupes d'extrême-droite identifiés, que l'historien Fernando Molina compare à une « *version améliorée d'initiatives précédentes, notamment du Batallón Vasco Español* »<sup>424</sup>. Cette « *organisation terroriste au sein de l'État [...] financée et armée par l'État* »<sup>425</sup>, suppose l'implication de plusieurs figures gouvernementales comme par exemple des gouverneurs civils ainsi que l'ancien ministre de l'Intérieur José Barrionuevo et des cadres des forces de sécurité tel que Enrique Rodríguez

---

<sup>419</sup> Pour un aperçu détaillé des GAL, v. *inter alia* WOODWORTH Paddy, *Guerra sucia, Manos limpias: ETA, el GAL y la democracia española*, Crítica, Barcelona, 2002; MORALES José Luis & al., *La trama del G.A.L.*, Editorial Revolución, Colección Nuestra Lucha, Guadalajara, 1988; AMEDO José, *La conspiración. El último atentado del los GAL*, Espejo de Tinta, Madrid, 2006.

<sup>420</sup> MASSIAS Jean-Pierre, *Faire la paix...*, *op. cit.*, p. 60. Dans le même sens, Sophie Baby souligne que « *Ceux-là même dont la culture politique était définie par la défense des droits de l'homme contre l'arbitraire du pouvoir ont fait du terrorisme d'État l'un des pions de leur stratégie antiterroriste* ». V. BABY Sophie, *Le mythe...*, *op. cit.*, p. 439.

<sup>421</sup> CESID, Nota de despacho « Acciones en Francia » du 6 juillet 1983, § 2.1. Cité in GARBAY-DOUZIECH Aurélie, *op. cit.*, p. 299.

<sup>422</sup> GUITTET Pierre-Emmanuel, *Anti-terrorisme clandestin...*, *op. cit.*, 2010, p. 19.

<sup>423</sup> Une des traductions de cette politique est la mise en place du Plan « ZEN » (Zona Especial Norte), visant à associer à la fois les forces de sécurité et la population à la lutte contre le terrorisme d'ETA.

<sup>424</sup> MOLINA APARICIO Fernando, « La época socialista... », *op. cit.*, p. 105.

<sup>425</sup> RAMÍREZ María Cecilia, « Terrorismo de Estado: los grupos antiterroristas de liberación (GAL) », in ARROYO ZAPATERO Luis Alberto, BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE Ignacio, *Homenaje al Dr. Marino Barbero*, vol. 2, Cuenca, 2001, p. 504. L'auteure souligne que la qualification de terrorisme est applicable quelle que soit la définition du terrorisme retenue (p. 513).

Galindo<sup>426</sup>. Un rapport de la CIA de 1984 évoque à ce sujet une « *stratégie non orthodoxe pour traiter de la question d'ETA* », où le président du gouvernement « *donne son accord pour la formation de groupes de mercenaires, contrôlés par l'armée, afin de combattre les terroristes en-dehors de la loi* »<sup>427</sup>.

Selon Sophie Baby, cette violence para-militaire est permise et admise par une « *culture de la violence comme un instrument légitime afin de lutter contre la violence terroriste* », face à laquelle la société espagnole fait preuve d'une relative passivité<sup>428</sup>. Une passivité d'autant plus remarquable que les GAL assassinent et séquestrent des membres présumés d'ETA, mais aussi des individus n'ayant aucun lien avec le courant nationaliste basque. De plus, l'action des GAL s'illustre par le caractère cruel des exactions auxquelles ils se livrent, comme par exemple à l'encontre de José Antonio Lasa y José Ignacio Zabala : lesquels sont enlevés le 15 octobre 1983 à Bayonne. Ils sont ensuite torturés et enterrés dans de la chaux vive dans la province d'Alicante, et leurs corps retrouvés en 1985.

Selon un rapport du gouvernement de la Communauté Autonome Basque de 2008 relatif aux violations des droits de l'homme trans-transitionnelles, l'ensemble des groupes d'extrême-droite et le GAL ont commis 74 attentats, assassinant 66 personnes et en blessant 63 (24 assassinats et 27 blessés pour le GAL ; 18 assassinats et 18 blessés pour le BVE, 8 assassinats pour la Triple A, et 6 pour les *Grupos Armados Españoles*). Un second rapport statistique souligne qu'entre 1960 et 2013, les forces de sécurité ont provoqué 94 morts et 746 blessés, et les groupes para-militaires et d'extrême-droite 73 morts et 426 blessés<sup>429</sup>. Les GAL et le terrorisme d'extrême-droite sont ainsi responsables d'environ 7 % des assassinats à motivation politique commis entre 1960 et 2014 (soit 62 assassinats) dans la Communauté Autonome Basque. Les GAL sont à eux seuls responsables de 27 assassinats, et représentent 40,3 % des assassinats commis au nom de la lutte contre ETA<sup>430</sup>.

---

<sup>426</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, *op. cit.*, p. 66. Sur la justice rendue concernant les crimes des GAL, v. *supra* Partie 1 Titre 2 Chapitre 1 Section 2-II.

<sup>427</sup> V. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, « Terrorism review », 19 janvier 1984, p. 19 (en ligne); Voir CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, « Spain : Basque Terrorism and Government response », novembre 1984 (en ligne).

<sup>428</sup> BABY Sophie, *Le mythe...*, *op. cit.*, p. 571, p. 606 et p. 603.

<sup>429</sup> GVT CAB, *Informe sobre víctimas del terrorismo practicado por grupos incontrolados de extrema derecha y del GAL*, Departamento de Interior, Dirección de Atención a las víctimas del terrorismo, 2008, p. 93; GVT CAB, Manuela CARMENA & al., *Informe-base de vulneraciones de derechos humanos en el caso vasco (1960-2013)*, 2013, p. 14.

<sup>430</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, *op. cit.*, p. 164; Enara GARRO CARRERA & al., *Informe sobre la situación procesal...*, *op. cit.*, p. 21.

La poursuite des violences trans-transitionnelles s'illustre ainsi par la création de milices para-militaires par les autorités au pouvoir alors que la démocratie est en cours d'enracinement. Cette incohérence démocratique est renforcée par la persistance d'un autre type de violence : le recours à la torture et aux mauvais traitements par les forces de l'ordre dans le cadre de la lutte contre le terrorisme d'ETA.

## 2. L'usage de la torture dans la démocratie

Les assassinats commis par des milices para-militaires sous le mandat gouvernemental ne sont pas les seules altérations majeures à l'État de droit de la nouvelle démocratie en Espagne. En effet, alors que le recours à la torture est mentionné dans le cadre dictatorial et transitionnel, il apparaît que la pratique ne disparaît pas au gré du changement de régime, ce qui contribue à renforcer les contradictions de la nouvelle démocratie espagnole. La lutte anti-terroriste devient en période démocratique le cadre privilégié d'exactions contre des membres présumés d'ETA. Ces actes de torture et de mauvais traitements sont facilités par le recyclage de responsables de la *Brigada Politico-Social* ayant eu régulièrement recours à la torture durant le régime franquiste, vers les nouvelles structures anti-terroristes. À ce titre, l'exemple de Manuel Ballesteros est éloquent. Commissaire dans la Communauté Autonome Basque durant la dictature devenu Directeur du Commissariat Général à l'Information, il devient responsable des opérations spéciales anti-terroristes. Il en est de même pour Roberto Conesa, figure de la répression contre les républicains par l'usage de la torture, ayant durant le franquisme atteint la tête de la *Brigada Político-Social*, puis en 1978 le Commissariat général au renseignement, avant d'être envoyé en « mission spéciale » au Pays basque<sup>431</sup>.

La réalité du recours à la torture est soulignée par plusieurs institutions internationales. Par exemple, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains du Conseil de l'Europe estime en 1991 que le phénomène de torture n'est pas éradiqué en Espagne. Il estime en effet Le Comité estime qu'« *au regard de la persistance d'un certain nombre d'allégations très récentes de torture ou de mauvais traitement, il serait prématuré de conclure que le phénomène de torture et de mauvais*

---

<sup>431</sup> BABY Sophie, *Le mythe...*, op. cit., pp. 376-379. V. aussi MASSIAS Jean-Pierre, « Les incidences du processus de pacification sur l'écriture constitutionnelle », in PHILIPPE Xavier, DANELCIUC-COLODROVSKI Nataša (dir.), *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles. Quelles solutions pour une meilleure gestion des fins de conflit ?* Institut Universitaire Varenne, Paris, 2014, p. 32.

traitements a été éradiqué » et que « sont encore en place certains membres des forces de l'ordre ayant commencé à travailler durant la dictature franquiste qui pourraient ne pas être en accord avec un respect total pour les droits de l'homme »<sup>432</sup>. Le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme de l'ONU souligne quant à lui en 2015 que la réalité de la torture et de mauvais traitements ne sont pas régulières mais sont « plus que sporadiques », un constat partagé par le Comité contre la torture de l'ONU<sup>433</sup>, ainsi que par diverses organisations non gouvernementales telles que Amnesty International et Human Rights Watch<sup>434</sup>.

Dans la Communauté Autonome Basque, la question de la torture et des mauvais traitements est notamment traitée par des organisations telles que *Torturaren Aurkako Taldea* ou encore *Euskal Memoria*<sup>435</sup>, et fait l'objet à partir de la fin des années 2000 d'une réflexion universitaire statistique en développement progressif<sup>436</sup>. Cette réflexion aboutit en 2017 à la publication du rapport commandé par le gouvernement de la Communauté Autonome Basque auprès de l'Institut basque de criminologie (*Instituto Vasco de Criminología-Kriminologiaren Euskal Institutoa*) appartenant à l'Université du Pays Basque (EHU-UPV). Il s'agit de la première étude relative à cette question ayant un mandat institutionnel visant à identifier et analyser les plaintes d'individus ayant été placés en

---

<sup>432</sup> CONSEIL DE L'EUROPE, *CPT/Inf(96)9 (Partie 1), Rapport au gouvernement Espagnol, visite du 1er au 12 avril 1991, 21 octobre 1991*, § 14 et § 209.

<sup>433</sup> E/CN.4/2004/56/Add.2, § 58, p. 19; CAT/C/ESP/CO/6, 29 Mai 2015, § 20; CCPR/C/ESP/CO/6, 20 juillet 2015, § 5 et 14.

<sup>434</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Afrontar...*, *op. cit.*, pp. 26-36. Amnesty International traite de la question de la torture en Espagne dès 1976. V. aussi HUMAN RIGHTS WATCH, « Torture in Spain 1976 » (en ligne). *¿Sentando ejemplo? Medidas antiterroristas en España*, 26 janvier 2005 (en ligne). Le rapport souligne l'existence du régime de l'incommunication comme un espace de non-droit favorable à la perpétration de ce type d'exactions. Il s'agit d'une disposition permettant une mise au secret pendant cinq jours dans le cadre de la lutte anti-terroriste. Elle est mise en place à la suite de l'adoption de la *Ley 45/1959 de 30 de julio de 1959, de Orden Público* (art. 25), puis de la *Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo, de Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*, Jefatura del estado, BOE n°126, 26 mai 1988. Selon le Comité contre la torture des Nations unies, elle « facilite les actes de torture et de mauvais traitements » (V. CAT/C/XXIX/Misc.3, § 10). Pour le GTDFI, elle est propice à des disparitions forcées (V. A/HRC/36/39/Add.3, § 48); Le Comité des droits de l'homme du Pacte international relatif aux droits civils et politiques demande même sa suppression (V. CCPR/C/ESP/CO/5, § 14).

<sup>435</sup> EUSKAL MEMORIA, *Informe de investigación sobre la tortura en Euskal Herria*, 2017, 38 p. Cette fondation évalue à 5.657 le nombre de cas de torture (relatifs à 4.643 personnes) entre 1960 et 2014 sur un territoire dépassant la Communauté Autonome Basque, en incluant la Communauté Forale de Navarre ainsi que sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque.

<sup>436</sup> LANDA Jon-Mirena, MORENTIN Benito, « La tortura en relación a la aplicación de la normativa antiterrorista: Una aproximación estadística multifactorial », *Eguzkilore*, n°25, Saint-Sébastien, Décembre 2011, pp. 49-73. Les auteurs identifient qu'entre 2000 et 2008, 957 personnes sont détenues sous le régime de l'incommunication. Parmi les personnes détenues, 634 affirment avoir subi des actes de torture et 446 portent plainte. V. aussi MORENTIN Benito, CALLADO Luis, IDOYAGA Itxaso, « A follow-up study of allegations of illtreatment/torture in incommunicado detention in Spain. Failure of international preventive mechanisms », *Torture: quarterly journal on rehabilitation of torture victims and prevention of torture*, n°18, 2008, pp. 87-98.



détention, en appliquant le Protocole d'Istanbul<sup>437</sup>. Cette étude recense un total de 4 113 plaintes (3 415 personnes) relatives à des cas de torture ou de mauvais traitements de personnes nées ou vivant dans la Communauté Autonome Basque entre 1960 et 2014. Ce rapport établit plusieurs constats : la fin des années 1970 ne correspond pas à une diminution significative du nombre de plaintes pour torture et mauvais traitements<sup>438</sup>; les plaintes deviennent quasi-inexistantes seulement au début des années 2000 ; les détentions sous le régime de l'incommunication pour appartenance ou collaboration avec ETA intègrent des journalistes (dans le cas de *Egunkaria*<sup>439</sup>). Le rapport permet d'illustrer la poursuite de la pratique de la torture et des mauvais traitements de la part des forces de l'ordre dans le cadre de la politique anti-terroriste mise en place durant la transition démocratique ainsi que la période de consolidation de la démocratie<sup>440</sup>.

Le recours à la torture et aux mauvais traitements est l'illustration d'une politique anti-terroriste qui par certains aspects ne correspond pas aux standards d'un État de Droit, en portant les stigmates de la lutte anti-subversive de l'ancien régime. En effet, la politique anti-terroriste menée contre ETA est « *caractérisée par l'urgence* »<sup>441</sup>, appuyée sur des lois qui ont dès 1987 un « *profil anti-démocratique* » et « *dangereuses pour l'État social et démocratique de Droit en raison de la "force expansive de l'exceptionnel" et qui parfois enfreint les principes de l'État de Droit* »<sup>442</sup>. Selon Rafael Sainz de Rosas, « *l'efficacité de la lutte anti-terroriste a été obtenue au prix d'une détérioration du régime des droits et*

---

<sup>437</sup> *Protocole d'Istanbul, Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, Haut commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, Nations unies, Série sur la formation professionnelle n° 8, New York et Genève, 2005. L'étude mandatée par le gouvernement de la Communauté Autonome Basque est menée par Francisco Etxeberria Gabilondo (Docteur en Médecine, médecin légiste et Professeur à EHU-UPV), Carlos Martin Beristain (docteur en Médecine spécialisé dans la psychologie de la santé) et Laura Pego (Docteure en Droit), aux côtés d'une équipe pluridisciplinaire (Droit, médecine, psychologie, criminologie, informatique) de cinquante-cinq professionnels bénéficiant d'une supervision internationale. Les observateurs internationaux sont Elisabeth Lira (Psychologue, membre de la Commission Valech, Chili), Helena Solà (Juriste, Organisation Mondiale contre la Torture, Suisse) et Nuno Viera (Médecin Légiste, président du Conseil Européen de la Médecine Légale). Les auteurs du rapport soulignent que l'examen des dossiers reçus n'est pas terminé lors de la conclusion du rapport, et que la réalité de la torture serait plus importante du fait de l'impossibilité de contacter l'ensemble des victimes ou encore de l'absence de volonté des victimes de témoigner.

<sup>438</sup> ETXEBERRIA GABILONDO Francisco & al., *op. cit.*, p. 9.

<sup>439</sup> À propos de la question de la fermeture des médias dans la Communauté Autonome Basque, v. DE LA CUESTA José Luis, MUNAGORRI José Ignacio, *Clausura de medios de comunicación vascos*, GVT CAB, Instituto Vasco de Criminología - Kriminologiaren Euskal Institutua, UPV/EHU, 2008, 162 p.

<sup>440</sup> ETXEBERRIA GABILONDO Francisco & al., *op. cit.*, p. 155.

<sup>441</sup> DE LA CUESTA José Luis & al., *op. cit.*, p. 124. L'expression « législation d'urgence » est aussi employée par Amnesty International in AMNESTY INTERNATIONAL, *Afrontar el pasado...*, *op. cit.*, pp. 41-42.

<sup>442</sup> DE LA CUESTA José Luis, « Traitement juridique du terrorisme en Espagne », *Revue de science criminelle*, n°3, 1987, p. 606.

*libertés* »<sup>443</sup> et de la construction du *Derecho Penal del enemigo*<sup>444</sup>, au nom duquel des garanties juridiques disparaissent, comme par exemple le principe de proportionnalité des peines et de légalité concernant les individus suspectés d'appartenir ou de collaborer avec ETA.

Cette politique d'exception se traduit entre autres dans une politique pénitentiaire spécifique. Celle-ci permet, à partir des années 1980 et au nom du risque de réorganisation de cellules d'ETA dans les établissements pénitentiaires, la dispersion des individus incarcérés pour appartenance ou collaboration avec ETA dans des prisons éloignées du Pays basque. Cette politique n'est d'ailleurs pas significativement modifiée malgré la disparition effective d'ETA au début des années 2010, bien que le ministre de l'Intérieur évoque la possibilité en 2016 d'une modification de la politique pénitentiaire face à l'éventualité d'une dissolution d'ETA<sup>445</sup>.

Ainsi, la poursuite de violences trans-transitionnelles dans la Communauté Autonome Basque témoigne d'une transition manquée vers la paix. Qu'elles soient le fait d'ETA ou de l'État en cours de démocratisation, ces violences interrogent considérablement la temporalité de la transition et ce d'autant plus lorsqu'il s'agit de réfléchir à la question de la justice transitionnelle. En effet, la réalité de ces violences de natures multiples, produites par des acteurs divers et dans des contextes différents qui tendent à s'affranchir de la transformation institutionnelle, interroge sur la temporalité de la transition ainsi que sur la manière d'interpréter ces violences.

---

<sup>443</sup> SAINZ DE ROSAS Rafael, « Système pénal et construction de la paix après la fin du terrorisme : vision critique basée sur les droits de l'homme », in LANDA Jon-Mirena (dir.), *Justice transitionnelle...*, *op. cit.*, p. 254.

<sup>444</sup> Expression empruntée au juriste allemand Günther Jakobs, et employée par Jon-Mirena Landa in LANDA Jon-Mirena, « Prisonniers pour motifs politiques et vérité », *op. cit.*, p. 199. V. JAKOBS Günther, CANCIO MELIA Manuel, *Derecho penal del enemigo*, Civitas, Madrid, 2006, 152 p. À propos du renforcement du Droit pénal dans la lutte contre le terrorisme en Espagne, v. *inter alia* ASUA BATARRITA Adela, ÁLVAREZ VIZCAYA Maite, « La répression du terrorisme en Espagne », *Archives de politique criminelle*, n°28, 2006, pp. 215-236.

<sup>445</sup> « Fernández dice que si ETA "se disuelve" se "podría reconsiderar la política penitenciaria de dispersión" de presos », *Eldiario.es*, 16 mars 2016 (en ligne).

## Section 2 : La continuité des violences contre la transition

La poursuite de différentes violences à motivation politique dans la Communauté Autonome Basque pendant et après le processus de transformation institutionnelle vers la démocratie a un effet « contre la transition ». La transition ne désigne pas ici la transition démocratique espagnole, mais la transition dans sa représentation conceptuelle. En effet, l'existence de violences trans-transitionnelles, qu'elle émane d'acteurs contestataires tels qu'ETA, ou d'acteurs étatiques, remet en question les frontières temporelles de la transition démocratique évoquée précédemment. Elle rebat les cartes transitionnelles, en brouillant la perception des différentes violences à motivation politique et laisse place à une diversité d'interprétations du passé. C'est au sein de ces interprétations que s'entremêlent les perceptions de victimes, de bourreaux, de la justice transitionnelle ainsi que des périodes de transition, au gré d'un champ intellectuel, politique et académique particulièrement polarisé.

Cette réalité est d'autant plus marquée à la suite de la disparition d'ETA à la fin des années 2010, dans la mesure où elle invite à une lecture retrospective des différentes violences à motivation politique commises sur ce territoire. La disparition de l'organisation matérialise la fin d'un cycle de violence entamé durant la période autoritaire et représente dans la Communauté Autonome Basque une réelle transition vers une « *normalisation progressive* »<sup>446</sup>, une « *nouvelle réalité sociale* »<sup>447</sup> « *permettant de regarder vers le passé et raconter ce qu'il s'est passé et pourquoi* »<sup>448</sup>. Il s'agit ainsi d'un nouveau moment transitionnel durant lequel est en jeu le « *contrôle du passé* »<sup>449</sup> et la mise en récit des violations des droits de l'homme commises. S'ouvre progressivement ce qui est communément appelé la « bataille du récit », qualifiée par l'historien Antonio Rivera comme une bataille « *sur le terrain intellectuel et propagandistique concernant le passé* »<sup>450</sup>, qui

---

<sup>446</sup> GVT CAB, *Plan de Actuación 2017-2020...*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>447</sup> RIVERA Antonio, « El pasado como posibilidad. El historiador y la historia en Euskadi después del terrorismo », in RIVERA Antonio (dir.), *op. cit.*, p. 36.

<sup>448</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, « Las víctimas en el centro del relato : posibilidades y riesgos », in RIVERA Antonio (dir.), *op. cit.*, p. 137.

<sup>449</sup> Traduction de l'expression « to police the past » employée par Stanley Cohen in « State crimes of previous regimes: Knowledge, accountability and the Policing of the past », *Law & Social Inquiry*, vol. 20, n°1, 1995, pp. 7-50.

<sup>450</sup> RIVERA Antonio, « El pasado como posibilidad. El historiador y la historia en Euskadi después del terrorismo », in RIVERA Antonio (dir.), *op. cit.*, p. 10. Cette production exponentielle de la littérature relative à la construction de la mémoire collective post-ETA est notamment illustrée par : RIVERA Antonio, MATEO SANTAMARIA Eduardo (ed.), *Las narrativas del terrorismo. Como contamos, como transmitimos, como entendemos*, Catarata, Madrid, 2020, 206 p. Concernant la littérature, la disparition d'ETA est incarnée par la fiction *Patria*, de Fernando Aramburu, qui reçoit en 2019 le Prix international du COVITE, et présenté par Mariano Rajoy comme le « triomphe de la vérité ». V. « Rajoy reivindica 'Patria' como una contribución al

s'illustre non seulement dans le terrain proprement politique, mais aussi dans le champ artistique et littéraire à partir du milieu des années 2010. Il s'agit d'une lutte pour la représentation du passé, où la justice transitionnelle se trouve au croisement « *d'une des principales batailles politiques* » de cette période<sup>451</sup>. Chaque acteur politique et institutionnel explique et signifie à sa manière la disparition du terrorisme, à travers sa propre définition de la transition et des temporalités transitionnelles. Cette période constitue ainsi une excellente opportunité pour identifier toute l'ambiguïté entourant l'interprétation des violences commises dans le passé.

L'ambiguïté se traduit d'abord dans l'interprétation des violences à motivation politique commises sur ce territoire, marquée par des clivages intellectuels et politiques profonds. Ces clivages se révèlent beaucoup plus complexes et durables qu'une dualité sommaire entre perceptions constitutionnaliste et nationaliste basque (I). Cette ambiguïté se traduit aussi dans la modélisation de la justice transitionnelle issue de ces interprétations variables, laquelle est modélisée en fonction de temporalités et de victimes très diverses (II).

## **I. L'ambiguïté dans la qualification des violences commises**

L'ambiguïté originelle réside dans les interprétations variables des violences à motivation politique commises dans la Communauté Autonome Basque. Ces interprétations s'orientent autour du « *méta-conflit* »<sup>452</sup>, c'est-à-dire une controverse intellectuelle sur l'existence ou non d'un conflit armé entre le Pays basque et l'axe franco-espagnol. Se dessinent ainsi plusieurs dynamiques d'historicisation de ces violences, valorisant des « moments transitionnels » distincts.

---

« triunfo de la verdad », *El Correo*, 8 mai 2017. À cet engouement littéraire correspond aussi une production de documentaires et de fictions : « ETA, el final del silencio » (Jon Sistiaga, 2018), « La línea invisible » (Movistar, 2020) ; « Heridas luminosas » du COVITE, « Pays basque et Liberté, un long chemin vers la paix » de Thomas Lacoste, ou encore le projet du documentaire concernant *Gesto por la paz*, promu par l'association *Gogoan-Por una memoria digna*. La production littéraire exponentielle se traduit aussi par des témoignages de victimes : V. *inter alia* LÓPEZ ROMO Raúl, *Memorias del terrorismo en España*, Catarata, Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo, 2018, 318 p. Cet ouvrage regroupe 65 témoignages de victimes du « *nationalisme radical, de l'extrême-droite, de l'extrême-gauche et des djihadistes* ».

<sup>451</sup> HARRAIZ Asier, Président de *Sortu*, cité in FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, « Mitos que matan. La narrativa del "conflicto vasco" », *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, n°98, 2015, p. 238.

<sup>452</sup> HEARTY Kevin, « Legislating Hierarchies of Victimhood and Perpetrators. The Civil Service (Special Advisers) Act (Northern Ireland) 2013 and the Meta-Conflict », *Social & Legal Studies*, n°25, 2016, pp. 333-353, cité in ÁLVAREZ BERAESTEGI Amaia, « Transitional justice in settled democracies: Northern Ireland and the Basque Country in comparative perspective », *Critical Studies on Terrorism*, vol. 10, 2017, p. 543.

Il s'agit ici de distinguer les deux courants principaux académiques et politiques liés à l'interprétation des violences à motivation politique. D'une part, est abordée la thèse analysant la question des violences à partir d'une approche sécuritaire du terrorisme d'ETA, en tant que violence intrinsèquement anti-démocratique (A). D'autre part, la violence commise par ETA est interprétée comme une des violences politiques commises dans le cadre d'un conflit armé opposant le Pays basque à l'Espagne et à la France (B). Ces deux tendances principales sont les repères centraux d'identification de courants de pensée, dont les nuances dépassent cette dualité.

#### A. Une violence terroriste anti-démocratique

La question des violences commises dans la Communauté Autonome Basque est traitée par un premier courant intellectuel autour de la violence commise par ETA. Il s'agit d'une approche sécuritaire essentiellement promue par les secteurs présentés comme appartenant au constitutionnalisme espagnol sur ce territoire, c'est-à-dire le *Partido Popular* et le *Partido Socialista de Euskadi*.

Ces intellectuels interprètent la violence d'ETA comme la catastrophe originelle de l'histoire contemporaine espagnole liée à la violence sur ce territoire. Ils la séparent radicalement du traumatisme originel que représente la guerre civile en tant que guerre fratricide résolue par un pacte transitionnel d'une générosité exceptionnelle. Le terrorisme d'ETA remplace progressivement ce référentiel, en impliquant une nouvelle division entre ennemis et promoteurs de la démocratie. Dans ce nouveau référentiel, la transition institutionnelle vers la démocratie est la seule réelle transition à prendre en compte, son caractère exemplaire ayant permis non seulement l'instauration d'institutions démocratiques, mais aussi la conversion de l'ensemble du système policier, militaire et administratif aux nouvelles méthodes démocratiques respectueuses des droits de l'homme, à quelques - très rares - exceptions près.

Alors que cette transformation a lieu, ETA est responsable d'un « *terrorisme ethno-nationaliste* »<sup>453</sup> dès sa naissance, et d'un « *nettoyage ethnique* »<sup>454</sup>, dont l'intentionnalité

---

<sup>453</sup> LEONISIO Rafael, MOLINA Fernando, MURO Diego, *op. cit.*, p. 218.

<sup>454</sup> LLERA RAMO Francisco Javier, « ETA: medio siglo de terrorismo y de limpieza étnica en Euskadi », *Sistema*, n°231, pp. 3-46.

est comparée à l'idéologie nazie<sup>455</sup>. Elle est aussi comparée aux autres groupes terroristes internationaux, à la suite des attentats du 11 septembre 2001 à New York et du 11 mars 2004<sup>456</sup>. Elle ne peut donc pas être traitée à partir d'un prisme politique. Cependant, le projet politique porté par ETA - la création d'un Pays basque indépendant et socialiste - en fait un acteur à part, en particulier distinct des violences commises par les forces de sécurité (torture et mauvais traitements) ou des groupes para-militaires, étant donné que ces derniers ne sont pas porteurs d'un projet idéologique ou de construction d'un récit performatif de la nation<sup>457</sup>. Dans cette perspective, la portée de la disparition d'ETA n'est pas comparable à une réelle transition, un temps soit peu similaire à la transition démocratique que l'Espagne a connue après la mort du dictateur. Selon le philosophe Aurelio Arteta, bien que la violence d'ETA ait « *imprégné la conscience collective et concentré l'attention médiatique de la vie politique basque et espagnole pendant près de 40 ans* », sa disparition n'équivaut pas à un changement de régime politique, ce changement ayant déjà eu lieu quarante ans plus tôt<sup>458</sup>. La fin d'ETA doit ainsi être abordée dans une perspective purement sécuritaire, qui ne peut faire l'objet de négociations politiques. Cette approche sécuritaire implique une forme de minimisation de la gravité des violations des droits de l'homme commises par les forces de sécurité ou sous les ordres du gouvernement pendant et après la transition institutionnelle vers la démocratie. En effet, ces violences sont présentées comme inhérentes au terrorisme d'ETA et non directement à la responsabilité des autorités en place. En témoignent les propos éloquentes du juriste José Maria Ruiz Soroa :

*C'est ETA qui cherchait à ce que les gardes civils tirent des coups de feu dans les contrôles routiers, ou torturent parfois, ou commettent des excès et des vengeances contre la société rurale. Le fait qu'ils aient agi ainsi n'était pas le résultat du terrorisme, mais sa plus grande réussite. Et cela doit être pris en compte afin de ne pas mélanger des réalités si profondément diverses : la violence illégitime contre-terroriste était voulue par les terroristes, et pas l'inverse. Cette violence peut donc d'une certaine manière (et il ne s'agit pas ici d'excuser ou de justifier quoique ce soit) être attribuée aux terroristes, dans la mesure où ils en ont été les agents inspireurs, de leur pleine conscience<sup>459</sup>*

<sup>455</sup> CASQUETE Jesús, « Totalitarismo y gudarismo », *Grand Place*, n°2, 2014, pp. 81-89. L'auteur identifie trois similarités entre les deux phénomènes : une vision organiciste de la société, le rejet du pluralisme politique et l'assassinat des opposants.

<sup>456</sup> MASSIAS Jean-Pierre, *Faire la paix...*, *op. cit.*, p. 22. Sur l'intégration de la rhétorique de la lutte anti-terroriste post-11 septembre, v. *supra* Partie 1 Titre 2 Chapitre 1 Section 1-II-A.

<sup>457</sup> MOLINA APARICIO Fernando, « La época socialista... », *op. cit.*, p. 122 et p. 137. Fernando Molina fait cette précision pour distinguer les GAL de la violence commise par ETA : « *No fue esta una violencia nacionalizadora que buscara afirmar una comunidad nacional mediante practicas de terror reforzado el consentimiento social y ahuyetando la expresión de identidades alternativas, como en el caso del terrorismo etarra, en donde la violencia cumplía una función performativa de la nación. Cada atentado terrorista actuaba como metonimia de la nación. Si había muerte había nación* ».

<sup>458</sup> ARTETA Aurelio, « ¿Que víctimas ?, ¿Que justicia ? », in FUNDACIÓN MIGUEL ÁNGEL BLANCO, *Las Víctimas del Terrorismo en el discurso Político*, Editorial Dilex, Madrid, 2007, p. 92.

<sup>459</sup> RUIZ SOROJA José Maria, « Prólogo », in RIVERA Antonio (dir.), *Nunca...*, *op. cit.*, XIV.

Ce constat est vérifié concernant les cas de torture et de mauvais traitements commis par les forces de sécurité, lesquels sont systématiquement niés par les secteurs conservateurs, ou minimisés par les socialistes. La publication du rapport de 2017 mandaté par le gouvernement de la Communauté Autonome Basque fait ainsi l'objet d'un très vif débat, notamment à travers l'opposition du PSOE et celle plus virulente du *Partido Popular*. Il en est de même pour les représentants de la *Guardia Civil*, comme en témoignent les propos du colonel Manuel Sánchez : « *Le rapport n'est pas crédible. En Espagne, les délits sont établis par les tribunaux, et non par quatre psychologues sous la direction de Paco Etxeberria payés par le gouvernement basque* »<sup>460</sup>.

Ce courant académique, politique et intellectuel livre par ailleurs une lutte farouche contre le discours relatif à l'existence d'un conflit armé basque<sup>461</sup>, véhiculé par les secteurs nationalistes basques<sup>462</sup>. L'expression de « conflit basque » répond selon ses détracteurs à la « *cosmovision nacionaliste basque* »<sup>463</sup> permettant de légitimer la violence politique<sup>464</sup> à travers la création d'une « *guerre imaginaire* »<sup>465</sup>. Il s'agit d'un *pseudoconflicto instrumentalista* selon Begoña García de Quevedo Ruiz<sup>466</sup>, qu'il faut clairement distinguer d'un « *conflit politique, linguistique et économique* »<sup>467</sup>. La théorie du « conflit basque » revient en termes de politiques de mémoire à la mise en place d'une « mémoire inclusive », ce qui implique le risque de mettre en place une *memoria nacional niveladora*<sup>468</sup>, qui valoriserait certaines victimes (de la guerre civile, de la dictature, de torture et de mauvais traitements) au détriment d'autres (les victimes d'ETA). Le nationalisme basque et

---

<sup>460</sup> « Para miles de guardias civiles ETA fue una obsesión », *El Mundo*, 21 novembre (en ligne). Manuel Sánchez est l'auteur avec Lorenzo Silva de *Sangre, sudor y paz*, un ouvrage relatif à la mobilisation de la *Guardia Civil* dans la lutte anti-terroriste contre ETA.

<sup>461</sup> Ce courant est d'autant plus renforcé du fait de la réaction à la crise territoriale catalane, incitant les secteurs constitutionnalistes à organiser une riposte intellectuelle à l'échelle de l'Espagne mais aussi internationale contre le mouvement indépendantiste. Concernant l'interprétation du passé, elle se traduit notamment par la création de deux organisations : le *Foro de Profesores* et l'association *Esteban de Garibay*.

<sup>462</sup> ALONSO Martin, MOLINA Fernando, « Historical narratives, violence and nation. Reconsidering the basque conflict », in LEONOSIO Rafael, MOLINA Fernando, MURO Diego (ed.), *ETA's Terrorist Campaign. From violence to Politics. 1968 - 2015*, Routledge Studies in extremism and Democracy, Routledge, 2017, p. 168.

<sup>463</sup> RUIZ SOROA José Maria, « Prólogo », in RIVERA Antonio (dir.), *op. cit.*, XII.

<sup>464</sup> ALONSO Martin, MOLINA Fernando, « Historical narratives, violence and nation », in LEONOSIO Rafael & al., *op. cit.*, pp. 171-172.

<sup>465</sup> ELORZA Antonio, *La religión política. « El nacionalismo sabiniano » y otros ensayos sobre nacionalismo e integrismo*, Saint-Sébastien, R&B, 1995, p. 49.

<sup>466</sup> GARCÍA DE QUEVEDO RUIZ Begoña, « De la cuestión al conflicto vasco », *Cuadernos de pensamiento político, FAES*, n° 37, 2013, p. 54.

<sup>467</sup> BERISTAIN Antonio, « Nuevas víctimas del terrorismo: su no provocación y su respuesta irenológica crean su dignidad máxima », *Las Víctimas del Terrorismo en el discurso político*, Fundación Miguel Ángel Blanco, Editorial Dilex, Madrid, 2007, p. 117.

<sup>468</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, *op. cit.*, p. 121.

notamment le gouvernement de la Communauté Autonome Basque est ainsi accusé de vouloir relativiser voire « blanchir » le terrorisme d'ETA, en l'intégrant dans un ensemble imprécis de violations des droits de l'homme commises sur ce territoire.

L'objectif des autorités de la Communauté Autonome Basque serait ainsi de surreprésenter la violence de la guerre civile et de la dictature franquiste afin de construire une « *même chronologie de la souffrance (et de son souvenir)* »<sup>469</sup>, tendant à homogénéiser la nature des violences commises sur ce territoire depuis 1936. Raúl López Romo souligne quant à lui le risque du « *mémorialisme partiel* »<sup>470</sup> ainsi que deux problèmes majeurs : la présentation des basques comme une communauté intégralement victime de la violence (ce qui écarterait la présence de responsables au sein de cette communauté générique), ainsi que le mélange dans une même politique mémorielle de périodes historiques (guerre civile, dictature franquiste, démocratie), radicalement différentes. Ce mélange reviendrait à valider la théorie du « conflit basque » de manière dissimulée<sup>471</sup>. Il souligne par ailleurs que cet imaginaire projette une vision unifiée et homogène de la société dans la Communauté Autonome Basque pendant la guerre civile : le peuple basque uni a dû faire face à une invasion espagnole extérieure. Or, selon cet historien, la scène politique de l'époque est caractérisée par une « *triangulation* »<sup>472</sup> répartie entre droite espagnoliste, gauches républicano-socialistes et nationalistes basques. À cette division correspond aussi une division géographique, les trois provinces ayant été affectées de manière radicalement différente par les conséquences de la guerre civile et de la dictature. Ce courant d'historiens conteste ainsi radicalement l'idée selon laquelle la guerre civile et la dictature franquiste auraient été particulièrement violentes au Pays basque<sup>473</sup>.

Les associations de victimes du terrorisme jouent elles aussi un rôle central dans la lutte contre la rhétorique du « conflit basque ». Charlotte Heath-Kelly et Laura Fernández de Mosteyrin soulignent à ce sujet une évolution progressive et significative du discours des principales organisations de victimes, notamment à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Alors que représentants des organisations pacifistes présentes dans la Communauté

---

<sup>469</sup> RIVERA Antonio, « El pasado como posibilidad. El historiador y la historia en Euskadi después del terrorismo », in RIVERA Antonio, *Naturaleza muerta...*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>470</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, « Las víctimas en el centro del relato : posibilidades y riesgos », in RIVERA Antonio (dir.), *Nunca...*, *op. cit.*, p. 140.

<sup>471</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, LÓPEZ ROMO Raúl, « Relatos del Relato... », *op. cit.*, p. 58.

<sup>472</sup> Antonio RIVERA, « Pensamiento ilusorio. La construcción histórica del Nosotros vasco », in RIVERA Antonio (dir.), *Nunca...*, *op. cit.*, p. 28.

<sup>473</sup> Francisco Espinosa évoque même que le « plan d'extermination » pensé par les franquistes « fût freiné » lors de l'arrivée des troupes franquistes au Pays Basque. V. ESPINOSA Francisco, « Sobre la represión franquista en el País Vasco », *Historia Social*, n°63, 2009, p. 68.



Autonome Basque manifestent contre le terrorisme durant la décennie 1980-1990, les associations de victimes mettent en avant des revendications orientées contre le nationalisme basque en tant que courant politique. C'est dans cette évolution-là que s'inscrit, de manière prioritaire, la lutte narrative contre l'existence du conflit au sein de ces associations<sup>474</sup>.

Néanmoins, les idées principales évoquées de manière synthétiques souffrent de plusieurs exceptions. À la fois les ramifications intellectuelles de l'interprétation du terrorisme d'ETA sont nombreuses et la pratique politique de ces interprétations varient dans le temps et l'espace. À titre d'exemple, l'ancien premier ministre José Luis Zapatero affirme qu'ETA est « *la grande pathologie de la vie politique et sociale de l'Espagne des quarante dernières années, dans la transition jusqu'à aujourd'hui* », tout en ayant organisé des négociations et en reconnaissant le caractère politique du processus de disparition d'ETA<sup>475</sup>. Ainsi, nier l'existence d'un conflit armé dont ETA ne serait qu'une manifestation matérielle armée ne signifie pas nécessairement de rejeter l'existence d'autres violences que le seul terrorisme d'ETA.

Cette porosité des frontières intellectuelles dans l'appréhension de la violence est aussi constatée au sein du PNV, qui entretient un rapport complexe et ambigu à la notion de « conflit basque ». Le parti nationaliste est par ailleurs signataire en 1998 des accords de Lizarra-Garazi, lesquels mentionnent l'existence d'un « *conflit historique d'origine et de nature politique dans lequel sont impliqués l'État espagnol et l'État français* », dont la résolution doit être « nécessairement » politique. Le « conflit basque » est ainsi évoqué de manière plus ou moins explicite lors des mandats du *lehendakari* Ibarretxe, s'inscrivant dans la nécessité d'un processus de paix tout en condamnant des violences commises par ETA et celles de l'État espagnol<sup>476</sup>. Néanmoins, l'arrivée au pouvoir d'Iñigo Urkullu en 2012 se traduit par un éloignement significatif vis-à-vis de cette rhétorique, une évolution d'autant plus renforcée par l'instauration de gouvernements de coalition successifs et durables avec

---

<sup>474</sup> HEATH-KELLY Charlotte, FERNÁNDEZ DE MOSTEYRÍN Laura, « The political use of victimhood: Spanish collective memory of ETA through the war on terror paradigm », *Review of International Studies*, vol. 46, n°2, 2020, pp. 12-13. Les auteurs insistent autour de quatre idées centrales véhiculées par les associations de victimes d'ETA : le « conflit basque » n'existe pas et les organisations pacifistes ont eu tort d'être en faveur de négociations (1), le terrorisme relève de la criminalité irrationnelle et non criminelle (2), la lutte contre le terrorisme implique l'application totale de la loi, y compris l'illégalisation de partis politiques (3), les victimes sont centrales dans la délégitimation du terrorisme (4). Sur les associations de victimes du terrorisme, v. *supra* Partie 1 Titre 2 Chapitre 2 Section 2-I-A.

<sup>475</sup> « Zapatero: "El final de ETA fue político" », *El País*, 3 mai 2020 (en ligne). Barbara Loyer souligne à ce sujet les divisions au sein du PSE du fait de relations privilégiées entre certains de ses membres et des représentants de la gauche *abertzale*, notamment entre Jesús Egiguren et Arnaldo Otegi dans les années 2000. V. LOYER Barbara, « Conflit et représentations du conflit... », *op. cit.*, pp. 36-37.

<sup>476</sup> BENGOTXEA Joxerramon, « The unique Basque peace process... », *op. cit.*, p. 605.

le PSE. Ce rapport évolutif aboutit à la présentation d'ETA par le *lehendakari* Iñigo Urkullu en octobre 2019 comme une « *une erreur qui n'aurait jamais dû exister* »<sup>477</sup>. Cette évolution n'empêche pas pour autant une admission philosophique par le PNV de la réalité du « conflit basque », et traduit toute la complexité de la notion de « conflit basque », laquelle est interprétée de manière variable.

### B. Une violence politique liée au « conflit basque »

L'expression de « conflit basque » désigne de manière générique l'opposition politique et armée entre le Pays Basque (entendu dans le sens des sept provinces d'*Euskal Herria*) et les États français et espagnols. Il s'agit d'une expression particulièrement clivante dans la Communauté Autonome Basque - et d'autant plus dans l'ensemble de l'Espagne - dans la mesure où elle est intimement liée à la question de la violence commise par ETA. Elle fait ainsi l'objet d'une admissibilité très limitée sur ce territoire.

Cette notion est omniprésente dans l'ensemble des communiqués d'ETA : l'organisation armée se présente comme une héritière de la violence du bombardement de Gernika<sup>478</sup>, lequel marque symboliquement le début du conflit armé au Pays basque. Ce dernier ne terminera que lorsque seront « *définitivement éteintes les flammes de Gernika* »<sup>479</sup>. Pour la gauche *abertzale*, la création d'ETA n'est qu'une conséquence *a posteriori* de la guerre civile, et les membres d'ETA sont des *gudari*<sup>480</sup> en rébellion contre la dictature franquiste. En témoignent les propos de Julen de Madariaga, un des fondateurs d'ETA : « *Nous nous considérons en guerre contre l'Espagne et la France ; ni plus ni moins [...] nous avons perdu une bataille en 1937, mais pas la guerre ; la guerre n'est pas terminée* ». Cette guerre s'intègre selon les partisans de cette vision dans un « génocide systématique » mené par les espagnols contre les basques, similaire à celui mené contre les juifs<sup>481</sup>. Le *leader* du PNV devenu par la suite membre de *Herri Batasuna* Telesforo Monzón décrit quant à lui une « même guerre » composée des guerres carlistes, de la lutte de José Antonio de Aguirre contre le fascisme international, et de ETA<sup>482</sup>.

---

<sup>477</sup> Iñigo URKULLU, intervention dans le cadre de la conférence « Begiradak ETArean amaieraren aurretik eta ondotik-Miradas al antes y después del final de ETA », Sabino Arana Fundazioa, Bilbao, 14 octobre 2019.

<sup>478</sup> Communiqué d'ETA du 8 avril 2018, § 2.

<sup>479</sup> Communiqué d'ETA du 8 avril 2018, § 7.

<sup>480</sup> « Combattant » en langue basque.

<sup>481</sup> Zutik de 1964, cité in FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, « Mitos que matan... », *op. cit.*, p. 230.

<sup>482</sup> MONZÓN Telesforo, cité in FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, « Mitos que matan... », *op. cit.*, p. 234.

Dans le cadre de cette guerre, les membres d'ETA incarcérés sont des prisonniers politiques de l'État oppresseur espagnol<sup>483</sup>, victimes d'une violence structurelle inhérente au régime politique espagnol anti-démocratique, malgré la mort du dictateur en 1975. Le Pays basque dans son ensemble est ainsi marqué par une violence politique chronique et irréversible face à des États non démocratiques. Cette violence est caractérisée par « l'impunité totale » des responsables de l'État impliqués dans la politique anti-terroriste, qu'il s'agisse des faits de torture ou des milices para-militaires<sup>484</sup>. Elle est aussi caractérisée par l'extraordinaire variété de victimes qu'elle inclut : victimes d'ETA, des groupes para-militaires, de l'extrême-droite, de la torture, les individus incarcérés pour appartenance ou collaboration avec ETA, les exilés et réfugiés, ainsi que les proches de prisonniers d'ETA incarcérés victimes d'accidents de voiture en leur rendant visite dans des établissements pénitentiaires<sup>485</sup>.

Le processus de disparition d'ETA mené durant les années 2010 apparaît ainsi comme la fin d'un cycle de violence unique et uniforme entamé en 1936 lors du soulèvement militaire contre la Seconde République. La fin de ce cycle devrait se traduire par la reconnaissance de toutes les victimes du « conflit basque », ainsi que la libération de l'ensemble des prisonniers incarcérés pour appartenance ou collaboration avec ETA.

Par ailleurs, la notion de « conflit basque » est aussi véhiculée par plusieurs organisations de la société civile, à partir des années 1990 par des organisations telles que *Lokarri*, la fondation *Egiari Zor*, le *Foro Social para promover el proceso de paz* ou encore l'association *Euskal Memoria*, pour laquelle il s'agit d'une « guerre non déclarée »<sup>486</sup>. La notion dépasse les limites géographiques de la Communauté Autonome Basque, en étant présentée dans la Communauté d'Agglomération Pays Basque ainsi que dans la France entière par des divers organisations et mouvements comme le « *dernier conflit armé en europe occidentale* » prenant fin « *après plus de 50 années de violence et de douleur* »<sup>487</sup>.

---

<sup>483</sup> La qualification de « prisonniers politiques » ne fait pas l'unanimité au sein de la coalition de gauche *abertzale*, des représentants d'*Eusko Alkartasuna* se démarquant des manifestations ou des déclarations en ce sens.

<sup>484</sup> « Es hora de vaciar las cárceles, sin excusas », *Gara*, 22 juillet 2020 (en ligne).

<sup>485</sup> L'association *Etixerat* recense 16 décès de proches de prisonniers liés à des accidents de la route ayant eu lieu dans le cadre d'une visite vers un centre pénitentiaire éloigné du Pays basque. V. ETXERAT, *Pas vers la mémoire. Reconnaissance des 16 victimes de la dispersion*, pp. 13-15.

<sup>486</sup> Expression empruntée à l'ouvrage de la fondation *Euskal Memoria* : *La guerra no declarada. Terrorismo de Estado en Euskal Herria*, Euskal Memoria Fundazioa, 2014, 768 p.

<sup>487</sup> La notion de « conflit basque » y fait l'objet d'une intégration totale à partir de la fin des années 2000. Le conflit armé y apparaît à partir des années 2000 comme une évidence, un fait objectif partagé par une écrasante majorité du personnel politique. Voir *supra* Partie 2 Titre 2 Chapitre 1 Section 2-I-A.

Néanmoins, la définition du « conflit basque » est confrontée à la complexité de sa délimitation temporelle. En effet, les temporalités varient fortement au sein même de la littérature et des acteurs *abertzale*. EPPK, le « Collectif des prisonniers politiques basques », introduit le conflit politique basque dans le cadre du « *cinquième centenaire de l'occupation de l'État basque (Nafarroa) et du soixante-quinzième anniversaire du bombardement de Gernika, alors que la France et l'Espagne continuent de maintenir leur oppression* »<sup>488</sup>. L'ancien *lehendakari* du PNV Juan José Ibarretxe évoque en 2005 l'existence d'un conflit politique ayant plus de 200 ans<sup>489</sup>, à l'instar d'un document de *Batasuna* soulignant la réalité d'un peuple basque qui « *n'a pas connu de paix stable depuis environ deux cents ans* »<sup>490</sup>. La figure historique du PNV ayant rejoint les bancs d'*Herri Batasuna* Telesforo Monzón évoque en 1982 une « *guerre de 150 ans* »<sup>491</sup>. La fondation *Euskal Memoria* intègre quant à elle le « conflit basque » dans une autre chronologie distinguant la répression du début du XX<sup>ème</sup> siècle (1895-1936), le fascisme et la résistance (1936-1959), et le conflit politique et la répression (de 1960 à aujourd'hui)<sup>492</sup>. La Fondation *Egiari Zor*, une des organisations les plus actives concernant la reconnaissance des victimes de violations des droits de l'homme à motivation politique (hors terrorisme d'ETA), établit quant à elle la distinction entre le conflit politique et le conflit armé, ce dernier ayant démarré à partir de 1960 :

*Euskal Herria a été niée et agressée depuis des siècles, les années suivant la rébellion militaire de 1936 ayant été les plus prolifères en termes de violations et de crimes de toute nature. Il existe un conflit politique aux racines profondes que les États espagnol et français ont incité par l'imposition et la violence. Ces dernières cinq décennies, le conflit a été aussi armé, provoquant la mort de centaines de personnes, pendant que des milliers ont été blessés, torturés, incarcérés et menacés*<sup>493</sup>

Pour Arnaldo Otegi, figure actuelle de la gauche *abertzale*, la naissance d'ETA n'est qu'un des quatre soulèvements militaires ayant eu lieu au Pays basque au nom d'une « *insatisfaction nationale évidente* »<sup>494</sup>.

<sup>488</sup> « EPPK respalda el cambio de ciclo y se abre a dar pasos en el futuro », *Gara*, 3 juin 2012 (en ligne).

<sup>489</sup> Discours devant le Congrès des députés. V. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, n°65, 1 de febrero de 2005, pp. 3089-3090: « *Mais il ne faut pas confondre ce qui relève du problème politique de la relation entre Euskadi et l'Espagne, plus ancien que l'existence de la violence barbare et inhumaine d'ETA. Cela fait presque 200 ans qu'au sein même de cette Chambre a été débattue la relation politique entre Euskadi de l'Espagne [...]. Nous parions sur un futur qui dit oui au pacte entre Euskadi et l'Espagne. Nous parions sur un futur qui dit oui à la négociation avec l'État, à la main tendue [...]. Droit à décider et obligation de pacter sont, à mon avis, et de l'avis de la majorité de la Chambre basque, la clé de la solution démocratique du conflit que nous subissons ces deux cents dernières années* ».

<sup>490</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, « Mitos que matan... », *op. cit.*, p. 235.

<sup>491</sup> MONZÓN Telesforo, *Herri baten oihua*, Mesa Nacional de Herri Batasuna, 1982, p. 78.

<sup>492</sup> « Herri memoria josteko tresna homologatua sortu nahi dugu », *Argia*, 7 mai 2015 (en ligne).

<sup>493</sup> « Manifiesto fundacional », EGIARI ZOR, § 1, 22 avril 2012 (en ligne).

<sup>494</sup> MEDEM Julio, *La pelota vasca, la piel contra la piedra*, Madrid, Aguilar, 2003, p. 421.

Parmi la littérature académique, la notion de « conflit basque » ne fait pas l'objet de description détaillée ni d'une précision particulière. Sophie Baby décrit le « conflit basque » comme la « *violence terroriste et contre-terroriste* »<sup>495</sup>, tandis que Jean-Pierre Massias évoque « *le processus d'affrontement violent qui oppose les autorités espagnoles et l'organisation armée ETA depuis cinquante ans* », ou encore un conflit « asymétrique », défini comme « *l'opposition de deux fractions dont le déséquilibre militaire est manifeste, affectant ainsi le sens même de l'affrontement* »<sup>496</sup>. Joxerramon Bengoetxea évoque quant à lui une période conflictuelle entre 1968 et 2011<sup>497</sup>. Dans sa réflexion relative au rôle des médias lié à la question de la violence au Pays basque, Matthieu Crettenand évoque de manière générique le « conflit basque » comme « *un objet identitaire particulièrement complexe, se situant entre deux puissances européennes, l'Espagne et la France, qui déchire les passions au-delà de la zone du conflit pour l'autodétermination des Basques dans un monde globalisé et l'anachronisme lié à l'utilisation de la violence armée à des fins politiques dans l'Europe du XXI<sup>ème</sup> siècle, ce qui amène à inclure le conflit basque dans le cadre de la lutte contre le terrorisme* »<sup>498</sup>.

La problématique de la distinction de la fin du conflit est la même. En effet, elle est située soit en octobre 2011<sup>499</sup>, c'est-à-dire la déclaration de fin de la violence par ETA, soit en mai 2018, c'est-à-dire la dissolution effective de l'organisation. Les représentants de la gauche *abertzale* présentent la fin du conflit à la condition du « règlement des conséquences du conflit », des conséquences dont la définition sémantique est d'autant plus confuse: la libération des personnes incarcérées pour appartenance à ETA, des politiques de réparations pour l'ensemble des victimes, ou encore la modification du statut territorial des différentes provinces basques. Cette imprécision n'est par ailleurs l'apanage de la réflexion liée à la

---

<sup>495</sup> BABY Sophie, *Le mythe...*, *op. cit.*, p. 498. L'auteure évoque dans un autre ouvrage un « conflit géopolitique », un « conflit nationaliste basque ». V. BABY Sophie, « Les victimes oubliées de la transition espagnole », *Histoire@Politique*, vol. 29, n°2, 2016, p. 16 et p. 9.

<sup>496</sup> MASSIAS Jean-Pierre, « Le paradoxe... », *op. cit.*, p. 324 ; MASSIAS Jean-Pierre, *Faire la paix...*, *op. cit.*, p. 20 et p. 29. Il évoque aussi l'existence d'un conflit basque « plus global », concernant « *un territoire à cheval sur deux États* ». V. *Idem*, p. 16.

<sup>497</sup> BENGOTXEA Joxerramon, « The unique Basque peace process... », *op. cit.*, pp. 587-588.

<sup>498</sup> CRETENAND Mathieu, *Le rôle de la presse dans la construction de la paix - Le cas du conflit basque*, L'Harmattan, Paris, 2014, p. 23.

<sup>499</sup> Joxerramon Bengoetxea évoque la déclaration de la fin de l'usage de la violence par ETA comme la naissance d'une « situation de post-conflit ». V. BENGOTXEA Joxerramon, « The unique Basque peace process ... », *op. cit.*, pp. 587-588.

Communauté Autonome basque, elle est aussi constatée de manière caricaturale dans le territoire voisin de la Communauté d'Agglomération Pays Basque<sup>500</sup>.

Au sein de cette confusion, le gouvernement de la Communauté Autonome Basque s'inscrit quant à lui dans une position de « troisième voie » concernant l'interprétation des différentes violences trans-transitionnelles, malgré quelques variations dans le temps au gré des alternances entre tendances internes du PNV. Cette « voie moyenne » vise à considérer ETA comme un groupe de résistance à la dictature lors de sa naissance, devenant par la suite un groupe terroriste du fait de sa poursuite malgré le déroulement de la transition démocratique<sup>501</sup>. Cet axe politique implique un rejet rhétorique de l'existence d'un conflit, tout en adoptant sa philosophie. En effet, l'ensemble des textes émanant des gouvernements du PNV écarte de manière radicale l'existence d'un conflit armé, et ce dès la formation des premières institutions spécifiques liées au traitement des violences commises dans le passé. Le rejet de l'existence du « conflit basque » se manifeste dès 2008, dans le préambule d'un des premiers rapports institutionnels à ce sujet :

*Derrière cette question, se pose l'épineuse question concernant le diagnostic relatif à la réalité de la violence dans notre pays, ainsi que l'influence de la théorie du « conflit politique » sur celle-ci, non seulement comme une explication, mais aussi comme une justification de tout terrorisme présent ou passé. Il existe une manière de présenter cette réalité, selon laquelle le conflit politique en Euskadi aurait provoqué une confrontation violente entre deux forces, ETA et l'État, qui a provoqué des victimes des deux côtés, y compris des victimes n'appartenant à aucun des deux camps. Cette théorie aboutit à une égalisation politique de toutes ces victimes, en les qualifiant de « victimes du conflit ». Un conflit qui, évidemment, du fait de sa non résolution, continue de faire de nouvelles victimes<sup>502</sup>*

---

<sup>500</sup> Dans la Communauté d'Agglomération Pays Basque, l'achèvement du processus de paix y est ainsi présenté comme garanti par des conditions distinctes : la disparition effective d'ETA, la libération des individus incarcérés pour appartenance à ETA, voir de manière très générique - et non moins ambitieuse - « la résolution de toutes les conséquences du conflit ». Le caractère imprécis des bornes temporelles affecte là aussi la question du « conflit armé basque », qui est de manière alternative présentée comme liée à l'apparition d'ETA, et au début de la guerre civile. Cette dernière position est notamment présentée par Jean-Noël Etcheverry, figure des « Artisans de la paix ». V. « Etcheverry dice que el desarme será respetuoso con "las víctimas del conflicto" que hay "en los dos campos" », *Deia*, 20 mars 2017 (en ligne). Jean-Noël Etcheverry évoque ainsi « 80 ans d'affrontements armés sans interruption qui ont fait l'histoire récente du Pays Basque ». ETCHEVERRY Jean-Noël, « La vérité de l'arbre », *Enbata*, 9 avril 2018 (en ligne). V. *supra* Partie 2 Titre 2 Chapitre 1 Section 2.

<sup>501</sup> LANDA Jon-Mirena, « Human Rights... », p. 9.

<sup>502</sup> GVT CAB, *Informe de víctimas de vulneraciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*, Dirección de Derechos Humanos, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad social, 2008, « Cuestiones previas », p. 4.

Le rejet de la rhétorique du conflit est clair et durable, et se poursuit jusqu'à aujourd'hui. En témoigne les termes de l'accord de gouvernement à la suite des élections législatives de la Communauté Autonome Basque du 12 juillet 2020<sup>503</sup> :

*Seguimos comprometidos a construir la convivencia desde la verdad, la memoria y la justicia, promoviendo una reflexión plural en la que quede nítidamente expresado que ningún argumento –ni un contexto o teoría del conflicto, ni una tesis sobre bandos enfrentados, ni la denuncia de vulneraciones de signo diferente, ni una razón de Estado, ni la prevalencia del futuro– puede ser invocado para minimizar, justificar o legitimar la violencia de ETA, ni ninguna otra violación de los Derechos Humanos [...] Ratificamos nuestro compromiso con los derechos de verdad, justicia, memoria, reparación y solidaridad que corresponden a las víctimas, a las provocadas por ETA, por el GAL y por otros grupos, y a las víctimas de abusos policiales. Todo ello, sin equiparaciones, ni exclusiones, y rechazando cualquier teoría justificativa o contextualizadora de cualquier forma de terrorismo o violencia*

Néanmoins, une nouvelle ambiguïté apparaît concernant le recours à la notion de « paix » afin de qualifier les enjeux liés à la disparition d'ETA. La quasi-totalité de la scène politique de la Communauté Autonome Basque évoque la nécessité de la « paix », alors que seulement une minorité affirme l'existence d'une guerre. Cette notion apparaît de manière variable dans les discours des représentants successifs du gouvernement, mais aussi de représentants d'autres formations politiques (y compris du PP et du PSE), alors même que la formulation de « processus de paix » est elle aussi frontalement rejetée.

La même ambiguïté est constatée concernant la notion de « réconciliation ». Les autorités de la Communauté Autonome Basque évitent, dans la mesure du possible, de recourir au terme « réconciliation ». En effet, les autorités favorisent le terme *convivencia* (« vivre-ensemble »), même si la notion de réconciliation apparaît très ponctuellement dans les rapports des autorités régionales<sup>504</sup>. C'est ce dont témoigne, par exemple, le nom donné au département lié au cabinet du *lehendakari* en charge de la gestion des violations des droits de l'homme commises dans un contexte politique : la *Secretaria general para la paz y la convivencia* qui devient par la suite la *Secretaria general para Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación*. Ainsi, les axes principaux de la gestion des violations des droits

---

<sup>503</sup> Acuerdo para la reactivación económica y el empleo desde la defensa de los servicios públicos y las políticas sociales, sobre la base de mas y de mejor autogobierno. *¡ Euskadi en marcha !*, Vitoria-Gasteiz, 1<sup>er</sup> septembre 2020, pp. 76-77.

<sup>504</sup> GVT CAB, *Informe sobre la injusticia padecida por concejales y concejales que sufrieron violencia de persecución (1991-2011)*, José Ramón INTXAURBE VITORICA & al., (Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe -Universidad de Deusto), Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, Vitoria-Gasteiz, juillet 2019, p. 40.

de l'homme sont répertoriés dans un *Plan de Paz y de convivencia*, lequel laisse ensuite la place au *Plan de Convivencia y Derechos Humanos*<sup>505</sup>.

L'ambiguïté de la question des violences à motivation politique commises dans la Communauté Autonome Basque se traduit par la pluralité des interprétations de ces violences, nourrissant une polarisation politique et académique considérable. Cette ambiguïté est principalement liée à la prise en compte de frontières temporelles variables dans l'étude des différentes violences commises sur ce territoire. En témoignent par exemple deux des productions scientifiques les plus abouties à ce sujet. D'une part, le rapport de 2013 de Manuela Carmena, Jon Mirena Landa, Ramón Múgica et Juan Maria Uriarte distingue la fin du franquisme et début du terrorisme d'ETA (1960-1975), transition complexe avec élections et approbation du nouveau texte constitutionnel (1976-1978), accentuation du terrorisme d'ETA, violences policières et de groupes para-militaires (1978-1982), naissance du terrorisme du GAL et poursuite du terrorisme d'ETA (1983-2013)<sup>506</sup>. D'autre part, les historiens de l'*Instituto de Historia Social Valentín de Foronda* Raúl López Romo, Luis Castells Arteche, José Antonio Pérez Pérez et Antonio Rivera Blanco proposent une chronologie alternative afin de décrire les violences trans-transitionnelles: franquisme (1968-1975), transition démocratique (1976-1981), consolidation démocratique (1982-1994) et socialisation de la douleur (1995-2010)<sup>507</sup>. À ces temporalités variables correspondent inévitablement des modélisations distinctes de la justice transitionnelle.

## II. L'ambiguïté dans la modélisation de la justice transitionnelle

De la complexité transitionnelle et de la qualification variable des violences à motivation politique émerge une admissibilité variable de la justice transitionnelle, aux antipodes de son émergence et de sa banalisation à l'échelle internationale depuis la décennie 1990. Elle est en effet très loin de faire consensus au sein des acteurs politiques et institutionnels, tant en Espagne que dans la Communauté Autonome Basque. Ces débats

---

<sup>505</sup> GVT CAB, *Plan de Paz y Convivencia 2013-16*, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, Vitoria-Gasteiz, novembre de 2013; GVT CAB, *Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020*, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, Vitoria-Gasteiz, 4 avril 2017.

<sup>506</sup> V. GVT CAB, CARMENA Manuela & al., *Informe-base de vulneraciones de derechos humanos en el caso vasco (1960-2013)*, 2013, p. 7.

<sup>507</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, *op. cit.*, pp. 24-25. Voir aussi le graphique relatif à cette chronologie proposé à la page 40 de ce même rapport.



concernent tout autant la validité de la justice transitionnelle en tant que concept à appliquer sur ce territoire, que les victimes et la période temporelle qu'elle devrait intégrer.

Poser la question de l'application - ou de l'applicabilité - de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque implique ainsi d'intégrer la complexité et la superposition des différentes violences, mais aussi des différents « moments transitionnels » liés à ces violences, à la fois pour la transition démocratique et pour la disparition d'ETA. Là encore, la tâche est ardue, tant les acteurs ont des positions variables, à la fois dans le temps et dans l'espace. La complexité de la conceptualisation de la justice transitionnelle se situe à plusieurs niveaux. Elle correspond d'abord à deux temporalités distinctes : celle de la guerre civile et de la dictature franquiste, et celle du « conflit basque ». Ces deux temporalités s'intègrent dans à deux échelons géographiques et administratifs distincts, l'Espagne dans son ensemble, et la Communauté Autonome Basque (**A**). Ces interprétations variables de la justice transitionnelle sont par ailleurs liées à la perception par les différents acteurs de la nécessité de différentes catégories de victimes (**B**).

#### *A. Des temporalités distinctes pour la justice transitionnelle*

La réflexion relative à la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque, est, au regard de la diversité des violences à motivation politique et de leur interprétation, le résultat de deux interprétations principales. Ces deux tendances s'entrecroisent dans un enchevêtrement à la fois de différents types de victimes, de différentes temporalités, mais également de différentes échelles territoriales.

D'une part, la justice transitionnelle en tant que concept est mobilisée - de manière plus ou moins explicite - pour les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste. En effet, à l'échelle de l'Espagne et après leur oblitération durant la transition démocratique, ces victimes font l'objet d'une prise en compte post-transitionnelle, plusieurs décennies après la transition démocratique initiale. Cette première dynamique est liée à la volonté du PSOE et de *Podemos* à l'échelle centrale, et en dépit de l'opposition frontale du *Partido Popular*, de reconnaître les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste dans un contexte de démocratie enracinée. Il s'agit ainsi de présenter la transition démocratique comme exemplaire mais dont les conséquences doivent *a posteriori* être corrigées au nom d'un renforcement démocratique et d'une démocratie suffisamment mature sans remettre en

question le pacte social - de silence - de la transition démocratique. C'est ainsi au nom de la réconciliation et de la « concorde » que sont successivement justifiés le silence puis la reconnaissance publique des violations graves des droits de l'homme commises durant la guerre civile et le franquisme. Cette volonté de « *justice transitionnelle après la transition* »<sup>508</sup> pour ces victimes rencontre dans la Communauté Autonome Basque l'accueil favorable des partis nationalistes basques.

Cette première dynamique se traduit par l'intégration durable du triptyque « vérité, justice et réparation » dans le champ politique et médiatique, mais aussi la réclamation de la mise en place d'une structure de type Commission Vérité et Réconciliation<sup>509</sup>. Cependant, les autorités centrales, y compris durant les mandats socialistes, se refusent à employer le terme de justice transitionnelle afin de qualifier les politiques menées - ou à mener - concernant les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste. En ce sens, les propos de la vice-présidente du gouvernement socialiste en 2006, María Teresa Fernández de la Vega Sanz, témoignent de la mise à l'écart de tout parallèle entre le paradigme de la justice transitionnelle et le cas des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste en Espagne :

*Je ne veux pas non plus entrer dans le débat sans fin, qui nous amènerait très loin, concernant ce qui est appelé la justice transitionnelle, c'est-à-dire, un cadre normatif international qui entend assurer, le respect des droits humains, tant dans les résolutions de conflit que dans les processus de transition de régimes ayant eu recours à un usage systématique et arbitraire de la violence vers des régimes démocratiques, afin de renforcer ainsi l'État de droit [...]. De ce point de vue, il n'y a pas de parallèle possible avec la situation de notre pays, qui a fait sa transition de manière exemplaire et avec succès il y a trente ans*<sup>510</sup>

Évoquer la justice transitionnelle dans le cas espagnol reviendrait ainsi selon les propos de la ministre d'apposer une forme de stigmatisme politique remettant en question la validité et le caractère exceptionnel de la transition démocratique espagnole.

Malgré cette opposition, la notion de justice transitionnelle apparaît cependant dans une proposition de loi socialiste dix ans plus tard - ils sont alors dans l'opposition - : elle y est évoquée afin « *d'établir un nouvel ensemble de mesures de réparation en impliquant les différents pouvoirs de l'État en conformité avec les principes qui forment la justice*

---

<sup>508</sup> ANDRIEU Kora, *La Justice transitionnelle...*, op. cit., p. 549.

<sup>509</sup> V. supra Partie 1 Titre 1 Chapitre 2 Section 1-II-B.

<sup>510</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 2006, VIII Legislatura, n°222, Sesión plenaria n°206, 14 décembre 2006, p. 11270.

*transitionnelle, qui intègre les mécanismes de vérité, justice, réparation et garanties de non-répétition* »<sup>511</sup>. De la même manière le 13 février 2020, la Ministre des affaires étrangères, de l'Union européenne et de la coopération Arancha González Laya évoque au Conseil de sécurité des Nations unies que « *le peuple espagnol croit fermement dans son modèle, qui est passé d'une transition démocratique à la Constitution de 1978, en ayant vécu une expérience concrète de justice transitionnelle [...] l'Espagne poursuit ses efforts en matière de justice transitionnelle, sur le plan interne comme au niveau international* »<sup>512</sup>. Ces références sont néanmoins des exceptions dans une tendance globale à écarter toute assimilation à la justice transitionnelle de la part des représentants socialistes, mais révèle une certaine ambiguïté quant à l'emploi du vocabulaire de la justice transitionnelle. Les autorités espagnoles sont par ailleurs promptes à soutenir l'utilisation d'instruments de justice transitionnelle à travers le monde, en soutenant le Groupe de Contadora qui mène les Accords d'Esquipulas I et II, ainsi que la collaboration avec l'ONU dans le cadre la Mission d'appui au processus de justice transitionnelle en Colombie.

D'autre part, la justice transitionnelle est mobilisée dans le cadre de la temporalité de ce qui a été identifié comme le « conflit basque », lequel commence à la suite du début de l'activité d'ETA. Elle se superpose ainsi à la temporalité précédente, et fait l'objet d'une opposition frontale des représentants du *Partido Popular*<sup>513</sup>, lesquels écartent la nécessité d'appliquer une justice alternative dans le cadre de la disparition d'ETA. La justice transitionnelle est à l'inverse explicitement mobilisée par la gauche *abertzale* afin de gérer la disparition d'ETA et de gérer les conséquences du « conflit basque ». En témoignent les propos de Jone Goirizelaia, avocate et députée de la coalition *EHBildu* au parlement de la Communauté Autonome Basque :

*C'est pour cela qu'il est aujourd'hui nécessaire de parler de justice transitionnelle, car grâce à elle il est possible de mettre en place des mesures pour nous permettre de faire ce chemin. Des mesures qui ont de plus été mises en place dans d'autres pays (Irlande, Afrique du Sud, Colombie...), et qui ont aujourd'hui montré leur utilité [...] Il s'agit d'aborder la justice dans le moment actuel de transition que nous vivons, de sortie d'un conflit politique armé. Il s'agit de trouver une formule qui permette la reconnaissance et l'exercice des droits,*

---

<sup>511</sup> V. *Proposición de Ley para la reforma de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista*, BOCG n°190, 22 décembre 2017, préambule, II, § 4.

<sup>512</sup> CS/14109.

<sup>513</sup> Interrogé sur la possibilité d'application de mécanismes de justice transitionnelle, le ministre de la justice Alberto Ruiz-Gallardón oppose que « *L'Espagne a déjà fait sa transition, et n'est donc pas dans une situation où il s'agirait de ne pas appliquer les normes adoptées de manière démocratique par l'ensemble des espagnols à travers nos assemblées parlementaires* ». V. « Gallardón no ve necesaria "justicia transicional" ante nuevo marco de Euskadi », *Eldiario.es*, 21 juillet 2014 (en ligne).

*qui soit stratégique pour permettre la réconciliation. Et qui aide à créer un réel cadre démocratique. Qui renforce d'État de Droit*<sup>514</sup>

La justice transitionnelle apparaît ici comme un moyen à la fois rhétorique<sup>515</sup> et pratique pour résoudre le « conflit basque », notamment à travers l'application du schéma onusien de « Désarmement, Démobilisation et Réintégration », voire la mise en place d'une commission vérité pour le « conflit basque »<sup>516</sup>. Elle est aussi évoquée génériquement comme le moyen de mener à bien le processus de paix ayant pour objectif de parvenir à une disparition d'ETA après des négociations politiques avec les autorités centrales. Cependant, elle est mobilisée plus précisément afin d'aborder la question des prisonniers et de parvenir à leur libération - comme par exemple l'organisation *Sare* défendant les droits des individus incarcérés pour appartenance ou collaboration avec ETA<sup>517</sup> - et plus marginalement concernant les responsables de torture et de mauvais traitements<sup>518</sup>.

Dans le champ académique, la justice transitionnelle est mentionnée par exemple par Laura Pego afin de souligner que « *les caractéristiques du conflit [basque] répondent aux paramètres d'application de la justice transitionnelle* »<sup>519</sup>, tandis que Jon-Mirena Landa et Joxerramon Bengoetxea la lient principalement à une modification de la politique pénitentiaire avec la fin de la dispersion systématique pour appartenance ou collaboration avec ETA<sup>520</sup>. José Luis de la Cuesta considère, quant à lui, que la disparition d'ETA implique une transition et qu'il n'y a « *aucun doute quant au fait que les modèles et propositions de la Justice transitionnelle peuvent être utiles aujourd'hui, notamment pour nous aider à ce*

---

<sup>514</sup> GOIRIZELAIA Jone, « Ahora... justicia transicional », *Justicia para la convivencia. Los puentes de Deusto. Encuentro Justicia retributiva y restaurativa: su articulación en los delitos de terrorismo*, Deusto Digital, 2012, p. 167. L'auteur propose diverses mesures pour parvenir à une « justice transitionnelle intégrale » : réforme des institutions impliquées dans les violations des droits de l'homme, la recherche de la vérité, l'adoption d'une perspective de genre.

<sup>515</sup> A propos de l'intégration de la rhétorique de la justice transitionnelle dans le processus de disparition d'ETA, v. *supra* Partie 2 Titre 1 Chapitre 1.

<sup>516</sup> V. *supra* Partie 2 Titre 1 Chapitre 2 Section 2-I-A-1.

<sup>517</sup> V. *inter alia* « Sare pide justicia transicional para desbloquear el proceso de paz », EITB, 6 septembre 2017. La question des prisonniers est l'objet principal des possibilités d'application de la justice transitionnelle pour Alberto Spektorowski. « Spektorowsky defiende la aplicación de una justicia transicional para poder "liberar a todos los presos" de ETA », *Europapress*, 30 janvier 2016 (en ligne).

<sup>518</sup> « Es hora de vaciar las cárceles, sin excusas », *Gara*, 22 juillet 2020 (en ligne). L'éditorial souligne que l'arrestation d'un tortionnaire permettrait d'interroger l'Espagne sur la nécessaire mise en place d'une justice transitionnelle.

<sup>519</sup> PEGO Laura, *Justicia transicional: los derechos de las víctimas por la aplicación indebida de la detención incomunicada*, EHU-UPV, Thèse dactyl., 2016, p. 404.

<sup>520</sup> GVT CAB, *Reinserción y personas presas de ETA: análisis jurídico de su estado actual y orientaciones de futuro*, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, 2014, p. 13.

que les efforts de régénération du tissu social en faveur d'une coexistence pacifique aboutissent »<sup>521</sup>.

Les autorités de la Communauté Autonome Basque, comme pour l'interprétation de la notion de « conflit basque », rejettent directement cette expression, tout en appliquant *de facto* une philosophie de la justice transitionnelle. En effet, elles refusent de manière radicale d'accepter notamment toute application des principes de « Désarmement, Démobilisation et Réintégration » :

*De toute manière, la caractéristique principale et commune pour l'application des principes DDR est l'intervention de l'ONU, à travers une mission ou une organisation internationale soutenue par l'ONU. En définitive, le parrainage de l'ONU est la condition nécessaire d'un processus de DDR ; et pour que cette implication des Nations unies ait lieu, plusieurs conditions doivent être réunies, des conditions qui ne l'étaient pas dans le cas d'ETA*<sup>522</sup>

Les autorités régionales s'orientent alors vers la mise en place d'une *summa divisio* mémorielle, entre mémoire historique et mémoire récente, formant une hybridation entre les deux temporalités de justice transitionnelle identifiées précédemment<sup>523</sup>. Cette hybridation suppose d'appliquer les principes Vérité, Justice, Réparation à un ensemble de victimes différentes, comme le souligne le *Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020* :

*Les victimes n'ont pas toutes été provoquées par ETA. Il existe aussi des victimes d'autres organisations terroristes telles que le BVE, les GAL ou autres, ainsi que des abus illégitimes de pouvoir. Ces violences ont provoqué des victimes et des souffrances graves et injustes qui n'ont pas toujours été reconnus, ou, dans certains cas, n'ont même pas fait l'objet d'enquêtes. Le gouvernement basque s'emploiera à la reconnaissance et à la défense des droits à la Vérité, à la Justice, à la Réparation et aux garanties de non-répétition auxquelles toutes les victimes ont droit, sans exception, quelle que soit l'origine de la violence. Le gouvernement basque appliquera ce principe d'égalité dans un respect total pour la sensibilité de toutes les victimes*<sup>524</sup>

---

<sup>521</sup> DE LA CUESTA José Luis, « Une loi basque de prévention de la torture ? », in LANDA Jon-Mirena (dir.), *Justice transitionnelle...*, op. cit., p. 229.

<sup>522</sup> GVT CAB, *Descripción y valoración del papel desempeñado por el Gobierno Vasco en el desarme y disolución de ETA*, 2019, p. 50. Les principes « DDR » sont ici entendus comme « l'ensemble des activités ayant trait à la collecte et au contrôle des armes, au cantonnement et la démobilisation des anciens combattants et des vétérans, à l'aide à leur réintégration et réinsertion, ainsi qu'aux mesures d'encouragements visant à faciliter leur transition vers la vie civile ». V. MUGGAH Robert, « Désarmement, Démobilisation, Réintégration », in CHETAIL Vincent (dir.), op. cit., p. 146.

<sup>523</sup> Sur la question de la *summa divisio* mémorielle, v. *supra* Partie 1 Titre 2 Chapitre 2 Section 1-I.

<sup>524</sup> GVT CAB, *Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020...*, op. cit., p. 9. À titre d'illustration, il convient de mentionner la référence à la « triade vérité, justice, réparation » ainsi qu'aux travaux de Louis Joinet : INTXAURBE VITORICA José Ramón, GONZALEZ HIDALGO Eloísa, URRUTIA ASUA Gorka (Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe - Universidad de Deusto), *Informe sobre la injusticia padecida por concejales y concejales que sufrieron violencia de persecución (1991-2011)*, Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, GVT CAB, juillet 2019, p. 5. Ce rapport évoque aussi les termes de « *verdad, la justicia, la reparación y las medidas que se deben implementar para la no repetición* » (p. 6 et p. 37).

La justice transitionnelle renvoie ainsi à des temporalités distinctes, mêlant guerre civile, dictature franquiste, « conflit basque », et croisant les perspectives géographiques et administratives centrales et de la Communauté Autonome Basque. À la diversité de ces temporalités s'ajoutent des manières variables d'intégrer les victimes de violences à motivation politique. L'interprétation du traitement à accorder aux différentes victimes conditionne à son tour la réflexion relative à la justice transitionnelle sur ce territoire.

### *B. Des catégories de victimes distinctes pour la justice transitionnelle*

La problématique de la modélisation de la justice transitionnelle et de l'interprétation des différentes violences à motivation politique dans la Communauté Autonome Basque implique par ailleurs de réfléchir à un autre enjeu de taille : l'établissement - ou non - de différentes catégories de victimes.

D'une part, le courant intellectuel excluant l'existence du « conflit armé basque » opère une distinction fondamentale et radicale entre les différentes victimes de violences à motivation politique. Cette distinction concerne les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste, lesquelles doivent être strictement séparées des victimes du terrorisme d'ETA et des violations des droits de l'homme commises dans le cadre de la lutte anti-terroriste contre ETA. Ces intellectuels remettent ainsi en question la politique victimaire promue par le PNV au pouvoir, laquelle consisterait en une extrapolation de la violence commises durant la période dictatoriale afin de dresser un contexte légitimant l'apparition du terrorisme d'ETA. Ils concluent ainsi qu'il n'y a ni politique d'extermination ni « *oasis de paix* » dans les trois provinces de Bizkaia, d'Araba et du Gipuzkoa<sup>525</sup>, lesquelles sont par ailleurs caractérisées par des différences notoires en termes d'intensité des violences répressives (exécution sommaires, spoliations de biens et exil)<sup>526</sup>. Antonio Rivera Blanco

---

<sup>525</sup> ZUBIAGA Erik, « La represión franquista de guerra en el País Vasco a debate: entre el exterminio y el oasis », *Historia y Política*, n°37, 2017, pp. 357-384.

<sup>526</sup> FERNANDEZ Iñaki, *El proyecto fascista en el País Vasco, 1933-1945*, Thèse dactyl., EHU-UPV, 2018, p. 395. V. aussi dans ce sens: VILLA Imanol, *Historia del País Vasco durante el franquismo*, Silex, Madrid, 2009, pp. 14-15; FERNANDEZ Iñaki, *op. cit.*, p. 119. Pour une analyse plus détaillée de la répression dans la Communauté Autonome Basque durant la guerre civile et les premières années de la dictature V. *inter alia* ZUBIAGA ARANA Erik, « La represión franquista de guerra y posguerra en el País Vasco a debate: entre el exterminio y el oasis », *Historia y Política*, n°37, 2017, pp. 357-384. GOMEZ CALVO Javier, *Matar, purgar, sanar. La represión franquista en Álava*, Tecnos, Madrid, 2014. RUIZ Julius, « A Spanish genocide? Reflections on the Francoist Repression after Spanish Civil War », *Contemporary European History*, n°14, 2005, pp. 171-191. DE LA GRANJA José Luis, « La guerra civil en el País Vasco: ¿un conflicto diferente? », *Ayer*, n°50, 2003, pp. 115-141.

et Javier Gómez Calvo soulignent la construction d'un récit relatif à un « génocide contre les basques » et propre à ce territoire durant la guerre civile et le franquisme, un récit diffusé par les nationalistes basques en exil pendant la dictature ainsi que les nouvelles autorités après la transition démocratique : « *La mémoire de la guerre civile au Pays basque est, ainsi, surtout nationaliste et anti-espagnole, limitée, imprécise et hyperbolique* »<sup>527</sup>. Paloma Aguilar dénonce de la même manière une interprétation abusive de la réalité de la guerre civile et du franquisme dans la Communauté Autonome Basque de la part des autorités<sup>528</sup>, alors que, le souligne Eduardo J. Ruiz Vieytez, « *l'expérience vécue par la société basque pendant environ soixante-quinze ans a été sans aucun doute traumatique, mais n'est ni spécifique ni consubstantielle* »<sup>529</sup>.

Au-delà des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste, ce sont aussi les victimes du terrorisme d'ETA et les victimes des violences commises dans la cadre de la lutte anti-terroriste qui doivent être strictement séparées selon ces auteurs. En effet, selon Luis Castells, la violence commise par les forces de sécurité – et notamment le recours à la torture et aux mauvais traitements - ne relève pas d'un projet politique spécifique :

*Il n'y avait pas dans ces interventions anti-terroristes une organisation structurée ni un projet politique qui les appuie ou qui les intègre dans une stratégie [...] il n'existait pas de contrôle strict ni une direction émanant d'un ministère, même s'il existait un réseau de complicité et de solidarité entre membres des forces de sécurité, membres de l'armée et des civils d'extrême-droite, ainsi qu'une intervention des services de renseignements à travers le recrutement de mercenaires*<sup>530</sup>

Les autorités de la Communauté Autonome Basque du PNV se défendent constamment d'opérer une confusion entre les différentes victimes de violences à motivation politique commises sur son territoire dans un seul ensemble homogène de victimes. L'ensemble des textes émanant de l'exécutif font ainsi systématiquement mention du rejet de l'existence du « conflit basque » et de la nécessité de séparer strictement les victimes en fonction de l'origine de la violence qu'elles ont subi. En témoigne le plan stratégique du

---

<sup>527</sup> RIVERA Antonio, GOMEZ CALVO Javier, « Siempre se recuerda lo que nunca ocurrió: represión franquista y memoria colectiva en el País Vasco », *Colóquio Internacional sobre Violència Política no Século XX*, 12-14 marzo 2015, Lisbonne, p. 8 et 13. Les auteurs font référence à l'ouvrage d'Iñaki Engaña Sevilla, 1936. *Guerra civil en Euskal Herria*, Aralar, Andoain, 1998.

<sup>528</sup> RIVERA Antonio, « Violencia vasca: una memoria sin historia », *Libre Pensamiento*, n°88, otoño 2016, pp. 70-77. AGUILAR Paloma, « La peculiar evocación de la guerra civil por el nacionalismo vasco », *Cuadernos de Alzate*, n°18, 1988, pp. 21-40.

<sup>529</sup> RUIZ VIETYEZ Eduardo, « 'Proceso de paz' en Euskadi: balance y perspectivas de futuro », in LANDA Jon-Mirena (dir.), *Euskadi...*, op. cit., pp. 50-60.

<sup>530</sup> CASTELLS Luis, « La paz y la libertad en peligro. ETA y las violencias en Euskadi. 1975-1982 », in RIVERA Antonio (dir.), *Nunca...*, op. cit., p. 58 et p. 70.

gouvernement de la Communauté Autonome Basque relatif à la « coexistence et aux droits de l'homme » pour la période 2017-2020 :

*La préoccupation de nombreuses victimes du terrorisme d'ETA est que l'injustice dont elles ont souffert soit diluée dans un magma de différentes violences, ou que l'existence de victimes et de violences différentes soit utilisée, de manière plus ou moins explicite, afin de donner un certain sens à la violence d'ETA. [...] Leur crainte est que soit fait appel à une théorie du conflit, confrontant deux camps, qui justifie les assassinats et les attentats commis. Cette crainte est compréhensible dans la mesure où ce récit constitue une forme de re-victimisation injuste contre elles. [...] Le gouvernement basque est pleinement conscient de ces préoccupations, et les partage<sup>531</sup>*

La stratégie des autorités de la Communauté Autonome Basque est similaire à celle proposée par le juriste José Luis de la Cuesta, lequel considère « *qu'un traitement séparé est nécessaire, car il s'agit de phénomènes qui, du point de vue de la victimologie et de la criminologie, sont clairement distincts et qui ne doivent donc être ni confondus ni comparés* ». Il propose une formulation synthétique de cette problématique : « *La différenciation des voies de traitement n'implique pas l'inégalité de la reconnaissance des droits des différentes victimes. Toutefois, les collectifs de victimes ont besoin d'espaces institutionnels propres et d'approches différenciées* »<sup>532</sup>. En effet, il estime que les victimes « d'abus de pouvoir » de la part des autorités sont liées à des considérations victimologiques et criminologiques différentes, étant donné que les abus policiers ne sont pas seulement liés à une politique anti-terroriste, mais à la structure de l'État lui-même, et risquent de survivre à la disparition du terrorisme. En d'autres termes, « *une mémoire partagée et inclusive [...] devrait intégrer les deux types de violences, en conférant à chacune un cadre juridique propre, afin de prévenir et d'éviter toute confusion* »<sup>533</sup>. À cette séparation correspond aussi la volonté de la part de certains secteurs politiques de maintenir une inégalité stricte entre les victimes d'ETA et les autres victimes de violences à motivation politique. C'est notamment le cas de *Ciudadanos*, formation politique demandant une législation relative aux victimes du terrorisme dans laquelle les victimes d'ETA devraient faire l'objet d'une « *attention particulière* »<sup>534</sup>.

---

<sup>531</sup> GVT CAB, *Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020...*, op. cit., pp. 9-10.

<sup>532</sup> DE LA CUESTA José Luis, « Une loi basque de prévention de la torture ? », in LANDA Jon-Mirena (dir.), *Justice transitionnelle...*, op. cit., pp. 230-231.

<sup>533</sup> DE LA CUESTA José Luis, « Victimological Challenges and Restorative Justice in Present Basque Country », *Neue Kriminalpolitik*, vol. 27, n°2, 2015, pp. 153-154.

<sup>534</sup> *Proposición de Ley de Memoria, Dignidad y Reparación de todas las Víctimas del Terrorismo*, BOCG, 21 septembre 2018, n°310-1, préambule. V. aussi l'article 2-2, lequel mentionne « *l'attention particulière dont devront faire preuve les autorités administratives à l'égard des victimes des terroristes appartenant au groupe armé ETA [...] et des Comandos Autónomos Anticapitalistas [...]* » pour « *la gravité de ses crimes, la violation*



D'autre part, un second courant académique tend à défendre l'intégration d'une seule violence donc d'une seule législation rassemblant l'ensemble des victimes de la violence à motivation politique commise depuis 1936 dans la Communauté Autonome Basque. Jon-Mirena Landa propose à ce sujet la mise en place d'une « Loi basque de paix, des droits de l'homme et de réconciliation », laquelle permettrait d'intégrer à la fois les victimes de la guerre civile, du franquisme, du terrorisme d'ETA ainsi que les violences commises par les forces de sécurité, rassemblant ainsi « *toutes les politiques d'accompagnement des victimes, ainsi que toutes celles relatives à la promotion des droits de l'homme, de la paix, et de la Réconciliation* »<sup>535</sup> pour parvenir à une « *nouvelle culture des droits de l'homme intégrale* »<sup>536</sup>. Il en est de même pour Joxerramon Bengoetxea, qui souligne la nécessité de ne pas faire de différence dans le traitement juridique des victimes de violences à motivation politique<sup>537</sup>.

Cependant, au-delà de cette dichotomie, la réflexion au sujet des différentes catégories de victimes révèle une tension fondamentale, un « nœud gordien ». Pour les opposants à l'existence du « conflit armé basque », il est possible de mettre en place des réparations similaires pour différentes victimes, mais elles ne doivent pas être reconnues de la même manière, dans une même politique mémorielle par exemple. Le contexte des violations des droits de l'homme doit être précisément indiqué, l'historien Antonio Rivera souligne à ce sujet que « *les victimes de toute violence politique doivent être traitées de la même manière, qu'il s'agisse de la connaissance de la violation, ou de sa dignité et de la réparation à laquelle elles ont droit. De la même manière, mais en indiquant la date et les circonstances de la violation, ce qui constitue la seule manière de comprendre pleinement sa condition* »<sup>538</sup>. Il s'agit donc d'inclure toutes les violences que ce territoire a connu (le franquisme, d'ETA, des GAL et des abus policiers au début de la transition) dans une même mémoire démocratique intégrale sans pour autant les confondre dans un ensemble

---

*systematique des droits de l'homme, les persécutions et les expulsions forcées de dizaines de milliers de personnes du fait de son activité, ainsi que de son impact dans l'ensemble de la société ».*

<sup>535</sup> LANDA Jon-Mirena, « Décrets sur les victimes de violations des droits de l'homme - Bilan et perspectives d'avenir », in LANDA Jon-Mirena (dir.), *Justice transitionnelle...*, op. cit., p. 214. V. aussi LANDA Jon-Mirena, « Ley vasca de paz, derechos humanos y reconciliación: una propuesta », *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria*, n°45, 2013, pp. 33-37; LANDA Jon-Mirena, « Ley vasca de Paz, Derechos Humanos y Reconciliación: una propuesta », in MANCISIDOR Mikel, *Reflejos de una Euskadi en paz. Retos para un futuro sin ETA*, Catarata, Madrid, 2013, pp. 63-81.

<sup>536</sup> LANDA Jon-Mirena, « Prisonniers pour motifs politiques et vérité dans le cas basque : vers un standard démocratique », *Vérité et Mémoire dans les processus de réconciliation*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Institut Universitaire Varenne, Transition & Justice, Paris, 2017, p. 192.

<sup>537</sup> BENGOETXEA Joxerramon, « The unique Basque peace process... », op. cit., p. 609.

<sup>538</sup> RIVERA Antonio, « El pasado como posibilidad. El historiador y la historia en Euskadi despues del terrorismo », in RIVERA Antonio (dir.), op. cit., p. 28.

homogène. Néanmoins, cette perspective implique que toute reconnaissance d'autres victimes de violations des droits de l'homme soit perçue comme suspecte, et viserait à agir en fonction de l'existence d'un conflit armé. Cette suspicion est d'autant plus forte lorsque période temporelle en question précède la naissance d'ETA, ou dépasse les bornes de la transition démocratique.

Le gouvernement de la Communauté Autonome Basque quant à lui tente - à nouveau - de faire un pont entre les deux perceptions, notamment dans les statuts de sa principale institution dédiée aux politiques de mémoire, *Gogora* :

*En tenant compte du principe d'égalité de droits des victimes d'une même catégorie de violence, la mémoire ne peut être utilisée pour exclure ni pour mettre sur un même pied d'égalité des événements différents. Elle ne peut pas non plus être utilisée pour réécrire l'histoire afin de légitimer une forme de terrorisme, de violence, ou de violations des droits humains<sup>539</sup>*

Les autorités de la Communauté Autonome Basque n'adoptent donc pas le discours du « conflit basque », même si les instruments mis en place au nom du traitement des violations graves des droits de l'homme commises dans le passé témoignent de l'adoption de la philosophie du conflit, ou du moins de la volonté de rééquilibrer le traitement juridique des différentes victimes. Ces différentes positions et perceptions académiques et politiques cimentent durablement l'imaginaire collectif relatif aux violences à motivation politique, ainsi que la législation en vigueur à partir du tournant des années 2000.

---

<sup>539</sup> Ley 4/2014, de 27 de noviembre, de creación del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, Comunidad Autónoma del País Vasco, BOE nº230, 2 décembre 2014, préambule, § 8. Le gouvernement de la Communauté Autonome Basque s'engage à « ne pas mélanger de manière indifférenciée des contextes victimaires et criminels différents. Il s'attache à éviter et à combattre toute forme d'égalisation légitimatrice concernant les origines des violations entre les différentes victimes ». V. GVT CAB, *Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020...*, op. cit., pp. 9-10.

## Conclusion du Chapitre 2

Le défi transitionnel est intrinsèquement constitué d'une extraordinaire difficulté à identifier clairement le « moment transitionnel » de référence dans la Communauté Autonome Basque. La poursuite de violences trans-transitionnelles pendant et après le processus de transition vers la démocratie perturbe profondément le rapport à la transition, par la dissociation radicale entre le processus de démocratisation institutionnelle et le processus de pacification du territoire. Ce rapport est d'autant plus complexe lorsque les violences sont le fait d'une multiplicité d'acteurs, à la fois contestataires et étatiques, et que ces violences s'avèrent durables, notamment dans le cadre d'une politique anti-terroriste. La réalité de ces violences rebat les cartes transitionnelles en effaçant le référentiel central de la transition vers la démocratie afin de conceptualiser la justice transitionnelle.

À ce premier degré de complexité s'ajoutent des interprétations divergentes à l'origine d'une profonde controverse politique, historique voire culturelle. Dans ce champ intellectuel fragmenté et clivé, la justice transitionnelle est interprétée et modélisée de manière variable, tributaire de l'ambiguïté transitionnelle. Cette ambiguïté résulte principalement du débat doctrinal relatif à l'existence d'un conflit armé et politique, un débat autour duquel s'organise une constellation d'interprétations politiques et historiques. Le défi transitionnel se traduit aussi par un affrontement idéologique, académique structurel et particulièrement vif.

## Conclusion du Titre 1

L'interrogation relative à l'application de la justice transitionnelle au-delà de la transition implique d'identifier la naissance d'un défi transitionnel originel : la transition démocratique espagnole - et en particulier dans la Communauté Autonome Basque - témoigne de violences qui s'affranchissent du changement de régime, alors que le changement de régime s'affranchit de tout traitement des violations graves des droits de l'homme commises avant la transition.

Le défi transitionnel s'incarne principalement dans l'oblitération totale des victimes d'exactions graves pendant le premier processus transitionnel vers la démocratie. Cette mise sous silence des victimes, justifiée au moment de la transition démocratique par l'absolue nécessité de garantir la stabilité du nouveau régime, entre en contradiction radicale avec les critères actuels des processus transitionnels vers la démocratie et vers la paix.

Ce défi est considérablement renforcé par la poursuite des violences pendant et après la transition démocratique. Ces violences contribuent à la construction d'une forte ambiguïté transitionnelle. Cette complexité provoque une réelle confusion dans la représentation des violences commises dans le passé, et ainsi représente un ensemble de contraintes pour la modélisation de la justice transitionnelle. Ce « halo » transitionnel porte les germes de troubles mémoriels conséquents, des troubles progressivement consolidés au sein des dispositions juridiques appliquées pour les victimes de ces différentes violences à motivation politique.

## TITRE 2 : LA MATÉRIALISATION JURIDIQUE DU DÉFI TRANSITIONNEL

La complexité de la justice transitionnelle au-delà de la transition n'est pas seulement liée à la naissance politique d'un défi transitionnel. Elle est aussi renforcée par la traduction dans le droit d'un ensemble de contraintes liées au traitement des victimes de violences à motivation politique.

L'analyse du traitement juridique de ces victimes, aussi nombreuses que diverses, révèle une incohérence et de profonds troubles mémoriels, lesquels participent au renforcement du défi transitionnel. Le cadre juridique participe en effet à l'émergence pérenne d'une géopolitique victimaire particulièrement complexe, où « s'empilent » des victimes inégalement reconnues. Plus encore, ce cadre juridique renforce durablement le manque criant de repère transitionnel, notamment en ignorant la temporalité d'une transition démocratique pourtant érigée en modèle de transition.

S'intéresser à la matérialisation juridique du défi transitionnel dans la Communauté Autonome Basque revient à étudier la traduction juridique de l'affrontement idéologique et politique relatif à l'interprétation du passé sur ce territoire. De cet affrontement idéologique naît le traitement juridique inégalitaire des différentes victimes de violences à motivation politique. Cette inégalité se traduit par la construction juridique de différentes catégories de victimes bénéficiant de droits et d'une attention institutionnelle radicalement différentes. L'analyse du cadre juridique révèle de manière éloquent l'ambiguïté transitionnelle liée à l'interprétation du passé (**Chapitre 1**).

Par ailleurs, l'inégalité de traitement entre les différentes victimes est aussi institutionnelle. En effet, l'application du cadre juridique relatif aux victimes des différentes violences aboutit à la construction de politiques mémorielles renforçant le déséquilibre juridique. Ce deuxième volet de l'inégalité se traduit par une concurrence exacerbée entre institutions publiques visant à la construction d'une mémoire collective, mais entre associations de victimes. L'ensemble de ces acteurs interviennent au nom des mêmes principes de « justice, vérité, réconciliation » dans une géopolitique victimaire particulièrement complexe dans la Communauté Autonome Basque (**Chapitre 2**).

## Chapitre 1 : Une reconnaissance juridique inégale des victimes

Le défi transitionnel s'illustre juridiquement par la traduction dans le droit de l'ambiguïté transitionnelle identifiée précédemment, à travers la reconnaissance structurellement inégalitaire des différentes victimes de violations des droits de l'Homme à motivation politique. Cette hiérarchisation des différentes victimes s'est progressivement construite à mesure que s'est consolidée la démocratie en Espagne.

Erigée en modèle de transition démocratique consensuelle et réconciliatrice, la transition démocratique espagnole n'admet pas dans son récit la réalité de violences pourtant caractéristiques de cette période. En effet, l'oblitération des violences ne concerne pas uniquement celles commises durant la guerre civile et la dictature. Elles affectent aussi les violences identifiées précédemment comme « transitionnelles », lesquelles sont « *jetées dans l'oubli* »<sup>540</sup>. La reconnaissance des différentes victimes de violences à motivation politique n'a véritablement lieu que de manière tardive, à partir de la fin des années 1980, et surtout de manière inégalitaire. En effet, l'ambiguïté du processus transitionnel en Espagne se traduit juridiquement par « *l'asymétrie et la hiérarchisation* »<sup>541</sup> entre les différentes victimes. Plus de deux décennies après la mort du dictateur et l'oblitération des victimes pré-transitionnelles, se construit progressivement une législation à plusieurs vitesses, accordant des droits et une reconnaissance très variables selon l'origine de la violence. Ce cadre juridique traduit par le droit la volonté de certains acteurs de non seulement distinguer radicalement les différentes victimes de violences à motivation politique, mais aussi de les intégrer dans un cadre juridique fondamentalement inégalitaire.

Identifier précisément des catégories de victimes n'est dans ce cas d'étude pas une tâche aisée, tant les frontières temporelles sont floues et ambiguës. Josep Tamarit Sumalla propose une classification autour de trois catégories de victimes faisant l'objet d'une législation spécifique : les victimes de violences de genre, les victimes du terrorisme, et celles de la guerre civile et du franquisme<sup>542</sup>. Jon-Mirena Landa quant à lui évoque un «

---

<sup>540</sup> JULIÁ DÍAZ Santos, « Echar al olvido. Memoria y amnistía en la transición », *Claves de razón práctica*, n°129, 2003, pp. 14-24. V. également du même auteur, « En torno a los proyectos de transición y sus imprevistos resultados », in MOLINERO Carmen (ed.), *La Transición, treinta años después*, Ediciones Península, Barcelone, 2006, pp. 59-79.

<sup>541</sup> LANDA Jon-Mirena, « Políticas de víctimas en Euskadi: breve balance y perspectivas de futuro », in LANDA Jon-Mirena (dir.), *Euskadi...*, *op. cit.*, p. 208.

<sup>542</sup> TAMARIT SUMALLA Josep, « Paradojas y patologías en la construcción social, política y jurídica de la victimidad », *InDret*, n°1, 2013, p. 20.

double standard » allant à l'encontre des principes d'égalité et de non-discrimination : les victimes doivent être traitées de la même manière quelle que soit l'origine de leur victimisation, leur traitement ne doit pas varier selon l'auteur de la violence. Il identifie ainsi trois catégories : les victimes du terrorisme d'ETA, les victimes de violence politique commise par l'État à partir des années 1970, et les victimes de la guerre civile et du franquisme<sup>543</sup>. Il est ainsi choisi d'adapter la grille d'analyse proposée par Jon-Mirena Landa, en distinguant trois ensembles de victimes : les victimes d'ETA, de la guerre civile et de la dictature franquiste, ainsi que les « autres victimes ». Ces différentes catégories de victimes peuvent être distinguées entre des victimes sacralisées qui bénéficient d'une reconnaissance et d'une attention prioritaires de la part des institutions (**Section 1**). Ces dernières se distinguent de manière significative des victimes marginalisées (**Section 2**).

Au-delà du débat relatif à l'intégration de l'ensemble des victimes de violations des droits de l'homme dans une même politique mémorielle ou cadre juridique unique, la véritable problématique réside dans le traitement inégalitaire par le droit des différentes victimes (en termes de réparations morales, matérielles, mais aussi de reconnaissance institutionnelle). Il ne s'agit pas ici de condamner la distinction faite dans le fait délictueux ou criminel, mais de souligner le caractère radicalement inégal des droits et de la reconnaissance accordés selon l'origine de la violence.

---

<sup>543</sup> LANDA Jon-Mirena, « Human Rights... », *op. cit.*, p. 12 et p. 21.

## Section 1 : Des victimes sacralisées

La réflexion relative à la justice transitionnelle doit composer avec le caractère inégalitaire du cadre juridique appliqué pour les victimes de violences à motivation politique, qui s'illustre par la sacralisation d'une catégorie de victimes. En effet, le processus de consolidation démocratique en Espagne correspond à la mise en place d'une reconnaissance prioritaire pour les victimes du terrorisme. Alors que le processus de transition vers la démocratie tente de faire *tabula rasa* des références aux violences liées à la période pré-transitionnelle, le processus de consolidation démocratique se construit progressivement autour de la figure des victimes du terrorisme.

Cette consécration se matérialise par un cadre juridique dont la temporalité d'application est trans-transitionnelle : il s'applique de manière rétroactive en incluant une partie des violences trans-transitionnelles, tout en faisant fi du contexte dictatorial dans lequel elles ont eu lieu. Il vise ainsi à la reconnaissance prioritaire des victimes d'ETA, et traduit juridiquement une volonté de mise en avant des victimes d'ETA, émanant essentiellement, comme identifié précédemment, des secteurs conservateurs. Cette distinction invite à préciser la notion de « victimes du terrorisme ». En effet, si cette notion est supposée intégrer l'ensemble des actes qualifiés de « terroristes » (notamment des GAL et du BVE), elle n'est dans cette section appliquée qu'aux victimes d'ETA. L'application de ce cadre juridique est en effet radicalement distincte pour les victimes d'ETA que pour d'autres victimes du terrorisme, une différence renforcée par une reconnaissance institutionnelle elle aussi inégale. Ce sont les victimes d'ETA qui deviennent les références victimaires de la jeune démocratie espagnole, en tant que figures innocentes immaculées subissant les affres d'un phénomène terroriste désormais structurel. Elles bénéficient d'un cadre juridique singulier faisant selon Josep Tamarit Sumalla du droit interne espagnol le seul droit en Europe établissant une différence de traitement aussi marquée entre les victimes du terrorisme, et les victimes d'autres délits<sup>544</sup>.

Cette sacralisation est cependant loin d'être immédiate après le changement de régime en Espagne. Le voile de l'amnistie de 1977 et l'oblitération des victimes pré-transitionnelles est difficile à lever tant il assure aux gouvernants le récit du mythe d'une transition pacifique et idéalisée (I). Tardive, la reconnaissance des victimes d'ETA n'en

---

<sup>544</sup> TAMARIT SUMALLA Josep, « Paradojas y patologías en la construcción social, política y jurídica de la victimidad », *InDret*, n°1, 2013, pp. 19-20.



demeure pas moins exceptionnelle, et constitue une rupture radicale tant elle intègre le caractère trans-transitionnel d'une partie des violences à motivation politique (II).

### I. Une reconnaissance tardive

De la même manière que pour la violence guerre civile et du franquisme, le terrorisme n'est que très marginalement abordé durant les premières années de la transition démocratique, notamment afin d'écarter toute représentation de violence en lien avec la nouvelle démocratie<sup>545</sup>. La réalité de la poursuite de la violence vient alors « *discréditer la démocratie* »<sup>546</sup> et atténuer le caractère modélique non seulement de la transition démocratique mais aussi de l'enracinement démocratique. Mariano Sánchez Soler l'affirme de manière plus directe en évoquant des victimes obliérées par la « *propagande officielle, attachée à mettre en avant les supposés bienfaits de la transition politique modélique* »<sup>547</sup>. Les victimes du terrorisme - y compris d'ETA - sont ignorées pendant le processus de changement de régime (A), et ne sont sacralisées par le droit que plus de deux décennies après la mort de l'ancien dictateur (B).

#### A. *Des victimes ignorées pendant la transition vers la démocratie*

Le traitement social et politique des victimes d'ETA doit tout d'abord être analysé à la lumière d'un paradoxe : alors qu'elles sont à partir des années 1990 l'incarnation des victimes d'une violence trans-transitionnelle à motivation politique, elles sont marginalisées durant la transition démocratique. Cette marginalisation a lieu en parallèle de l'oblitération des victimes de la guerre civile et du franquisme soulignée dans le titre précédent. De plus, elle a lieu alors que la violence émanant du terrorisme d'ETA se caractérise par un « *épanouissement transitionnel* »<sup>548</sup> durant le processus de mutation du régime.

En effet, durant la transition démocratique espagnole, le terrorisme d'ETA est présenté dans le discours politique dominant et dans la majorité de la presse comme périphérique ou marginal. Au même titre que le coup d'État manqué du 23-F, il est présenté

---

<sup>545</sup> BABY Sophie, *Le mythe...*, op. cit., p. 439.

<sup>546</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, op. cit., p. 44.

<sup>547</sup> SÁNCHEZ SOLER Mariano, *La transición sangrienta: una historia violenta del periodo democrático en España (1975-1983)*, Ediciones Península, Barcelone, 2010, p. 365.

<sup>548</sup> V. *infra* Partie 1 Titre 1 Chapitre 2 Section 1-I-A-2.

ainsi afin de faire valoir l'image d'une nouvelle Espagne démocratique pacifiée. La construction du mythe transitionnel évoqué précédemment ne peut admettre d'intégrer dans le récit collectif désormais démocratique la reconnaissance officielle et institutionnelle de la réalité d'une violence politique exacerbée. Il n'y a donc, pour reprendre les termes employés par Sophie Baby, « *pas de place pour les résistances, les oppositions, les déviances, les violences qui ont pourtant existé et marqué de leur empreinte le processus de démocratisation* »<sup>549</sup>.

L'oblitération des violences pré-transitionnelles de la guerre civile et de la dictature franquiste recouvre donc aussi les violences de la période transitionnelle. Comme le souligne Sophie Baby, « *le prétendu « pacte d'oubli » de la transition a donc recouvert tout autant les crimes de la transition que ceux de la Guerre civile et du franquisme, unifiés dans un cycle historique commun* »<sup>550</sup>. Reconnaître pendant la transition la réalité des victimes d'ETA reviendrait donc à reconnaître la persistance des violences à motivation politique pendant la transition. Cela aboutirait ainsi à admettre l'incapacité d'une transition pourtant portée comme un modèle permettant de réguler une violence issue d'un régime qu'elle prétendait neutraliser.

Les victimes d'ETA sont ainsi relativement peu présentes dans discours politiques de la transition, une réalité s'illustrant aussi à travers le traitement médiatique de ces victimes. Leur évocation dans les médias est variable et fait état d'un réel paradoxe selon José Manuel Sánchez-Duarte et Víctor Francisco Sampedro Blanco : les victimes d'ETA sont médiatiquement omniprésentes dans des périodes de très faible activité terroriste, et quasi oubliées lors des périodes d'attentats majeurs<sup>551</sup>. Cette visibilisation à retardement des victimes d'ETA s'illustre aussi dans le champ artistique, où elles n'apparaissent pas avant les années 2000 autrement que de manière marginale<sup>552</sup>.

Cette prise en compte tardive par les institutions politiques à la fois centrales et de la Communauté Autonome Basque constitue une des principales critiques des associations de victimes du terrorisme d'ETA. Elles ont longtemps dénoncé la passivité voire l'attentisme

---

<sup>549</sup> BABY Sophie, « Les victimes oubliées de la transition espagnole », *Histoire@Politique*, vol. 29, n°2, 2016, p. 89.

<sup>550</sup> BABY Sophie, *Le mythe...*, *op. cit.*, p. 439.

<sup>551</sup> SÁNCHEZ-DUARTE José Manuel, SAMPEDRO BLANCO Víctor Francisco, « Visibilidad mediática y terrorismo: El caso de las víctimas de ETA », *Textual & Visual Media*, n°201, pp. 183-210.

<sup>552</sup> RODRÍGUEZ PÉREZ María Pilar, « Representaciones de las víctimas del terrorismo en la literatura y el cine vascos: transformaciones recientes », in LÓPEZ ROMO Raúl & al., *Del final del terrorismo a la convivencia*, Ramon Rubial Fundazioa, Catarata, Madrid, 2019, p. 44.

des institutions basques (gouvernement, *diputaciones*, mairies) et de la société basque en général face à la violence d'ETA. Fernando Molina Aparicio souligne à ce sujet le « *climat de silence, de désaffection publique, de l'absence de considération sociale des victimes, l'oubli institutionnel et le sentiment de honte et de culpabilité des familles et des amis* »<sup>553</sup>. L'historien dresse même un parallèle entre la situation des victimes d'ETA pendant la transition et celle des victimes de la guerre civile et du franquisme, dont le traitement est caractérisé par « *l'improvisation, l'absence de reconnaissance des victimes, l'inexistence de réparations, leur intégration dans un conflit opposant deux camps, la disparition de la frontière morale entre victimes et bourreaux dans le caractère inévitable de la violence* »<sup>554</sup>.

Le véritable changement de paradigme a lieu au tournant des années 1990, à partir du moment où se forment progressivement des associations de victimes d'ETA (notamment la *Asociación Víctimas del Terrorismo* en 1981) ainsi que d'autres mouvements hétéroclites issus de la société civile. Ce changement correspond également au moment où se manifeste de manière particulièrement violente la stratégie de socialisation de la douleur d'ETA. C'est à cette période que se développe progressivement une cristallisation de l'espace social des victimes autour de la figure des victimes d'ETA, ce qui donne naissance à une forme de monopole victimaire, à la fois social et politique. Il convient de préciser que l'utilisation du terme de « monopolisation » ne doit pas être entendue comme la mise en place de garanties juridiques ou d'une reconnaissance sociale injustement attribuée aux victimes d'ETA. Ces garanties accordées aux victimes d'ETA sont d'une légitimité absolue et inconditionnelle au regard des préjudices considérables subis. Le terme de monopolisation est ici employé afin de qualifier un cadre juridique renforcé concernant les victimes d'ETA, par rapport aux autres victimes de violences à motivation politique sur ce territoire.

Les victimes d'ETA deviennent ainsi *a posteriori* les victimes sacrificielles constitutives de l'ADN de la jeune démocratie espagnole, alors qu'elles sont ignorées durant les années de la transition démocratique par ces mêmes gouvernants. Les représentants des principaux partis politiques construisent un discours de légitimation de la démocratie à travers cette figure victimaire contre l'ennemi de la démocratie : le terrorisme d'ETA. Selon Jesús Izquierdo Martín, les victimes d'ETA deviennent « *l'incarnation de la souffrance*

---

<sup>553</sup> MOLINA APARICIO Fernando, « La época socialista, 1982-1996. Negociación, violencia y fantasmas », in RIVERA Antonio (dir.), *Nunca...*, op. cit., p. 111.

<sup>554</sup> *Idem*, p. 138.

*suprême* »<sup>555</sup>. La matérialisation publique de cette souffrance est notamment illustrée par une multiplication des articles de presse relatifs aux victimes d'ETA<sup>556</sup> et des initiatives parlementaires traitant de ce sujet au Parlement espagnol.

Ainsi, la sacralisation des victimes d'ETA comme incarnation des victimes de violences à motivation politique n'intervient que tardivement, après avoir été ignorées durant la période de la transition démocratique, au même titre que d'autres victimes de violences à motivation politique.

### *B. Des victimes modèles après la transition vers la démocratie*

Devenu le « *principal problème de la démocratie espagnole* »<sup>557</sup>, le terrorisme d'ETA fait l'objet d'une attention prioritaire de la part des autorités<sup>558</sup>. Il devient progressivement une référence fondatrice des discours politiques, mais aussi un traumatisme collectif et durable de la société espagnole.

Selon Gabriel Gatti, les victimes d'ETA disposent ainsi progressivement d'un statut spécifique de « *victimes VIP* »<sup>559</sup> dans un « *espace vraiment aristocratique* »<sup>560</sup> alors que la fin des années 1990 marque un tournant dans l'histoire sociologique de l'Espagne. Ces victimes acquièrent à l'échelle de l'Espagne, une portée symbolique similaire à celle des victimes de l'Holocauste à l'échelle européenne. Cette évolution est le reflet, pour reprendre les termes employés par Arthur Denouveaux et Antoine Garapon, d'une parole de victimes devenue « *sacrée, quasi-oraculaire* », où « *le corps en majesté du souverain est remplacé par le corps supplicié de la victime comme référent de nos sociétés* »<sup>561</sup>. En effet, selon Jon-Mirena Landa, un parallèle peut être observé entre le début des politiques publiques de traitement des victimes de l'Holocauste en Europe et la construction d'un cadre juridique relatif et d'une reconnaissance sociale et politique pour les victimes du terrorisme en

---

<sup>555</sup> IZQUIERDO MARTIN Jesús, « *Victimas sin victimismo? Por una memoria elaborada del genocidio franquista* », in GATTI Gabriel (dir.), *op. cit.*, p. 194.

<sup>556</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, *op. cit.*, p. 93.

<sup>557</sup> RIVERA Antonio, « *Una paz donde no hubo guerra. El final del terrorismo en el País Vasco* », *Vínculos de Historia*, n°7, 2018, p. 116.

<sup>558</sup> DE LA CUESTA José Luis, « *Victimological Challenges and Restorative Justice in Present Basque Country* », *Neue Kriminalpolitik*, vol. 27, n°2, 2015, p. 149.

<sup>559</sup> GATTI Gabriel, *Un mundo de víctimas*, Anthropos, Barcelona, 2017, p. 94.

<sup>560</sup> GATTI Gabriel, MARTINEZ Maria, « *Les victimes peuvent-elles parler et agir ? Deux paradoxes à l'ère des citoyens-victimes* », *Pensée plurielle*, vol. 43, n°3, 2016, p. 157.

<sup>561</sup> DENOUEAUX Arthur, GARAPON Antoine, *op. cit.*, p. 8.

Espagne. Les victimes du terrorisme, et en particulier les victimes d'ETA, deviennent le « *sujet émergent dans l'imaginaire public espagnol* »<sup>562</sup>, et forment la « *mémoire matricielle* »<sup>563</sup> du rapport aux violences à motivation politique en Espagne. Elles représentent le ciment du référentiel victimaire de la nouvelle démocratie, tandis qu'à l'inverse, le soutien populaire à ETA au sein de la Communauté Autonome Basque diminue de manière significative à partir du début des années 1990.

Par ailleurs, le fait victimaire est l'objet d'une instrumentalisation de la part des acteurs politiques. Les victimes d'ETA s'intègrent ainsi pleinement dans le tournant sociologique et politique mentionné précédemment, portant les victimes au centre des préoccupations. Dans le cas espagnol, les victimes d'ETA deviennent progressivement des « *victimes idéales* »<sup>564</sup> permettant au *Partido Popular* d'entretenir une forme de monopole de la défense des victimes et de la démocratie. Les deux principaux partis politiques espagnols (jusqu'à la fin du bipartisme) se disputent un *leadership* en tant que rempart de la dignité des victimes du terrorisme et de l'enracinement de la démocratie. À titre d'illustration, José Maria Aznar en 2011 loue les victimes dans la mesure où elles n'ont pas eu recours à la force, les présentant comme « *un exemple civique [...] ayant des choses à nous enseigner* »<sup>565</sup>. Pedro Sánchez souligne, quant à lui, après l'annonce de la dissolution d'ETA, la nécessité de « *construire le récit de la vérité du terrorisme d'ETA* » comme « *dette envers les victimes* »<sup>566</sup>.

Les associations de victimes du terrorisme d'ETA jouent un rôle central dans la mise en avant monopolistique de ces victimes en Espagne, et témoignent d'une mobilisation active par rapport à un cadre législatif tardif. Elles sont ainsi valorisées par les discours politiques et les différentes législations, comme par exemple la Loi 29/2011, qui dans son préambule les présente comme des « *contributrices de la délégitimation sociale du terrorisme et de la diffusion des principes de vivre-ensemble démocratique dans le cadre de*

---

<sup>562</sup> LANDA Jon-Mirena, « Políticas de víctimas de la violencia política en España y el País vasco. Una reflexión a la luz del Holocausto », 1968: *Gipuzkoa en estado de excepción*, Aranzadi, Memoria EHU-UPV, 2019, p. 250.

<sup>563</sup> Expression empruntée à Henry Rousso dans son analyse de la place centrale de la Shoah dans la construction des politiques mémorielles comme « valeur cardinale du monde contemporain ». V. ROUSSO Henry, *op. cit.*, p. 175.

<sup>564</sup> DRULIOLLE Vincent, « Recovering Historical Memory: A Struggle against Silence and Forgetting? The Politics of Victimhood in Spain », *International Journal of Transitional Justice*, vol. 9, 2015, p. 325.

<sup>565</sup> Extrait du discours de José Maria Aznar, « El final del terrorismo plantea un único riesgo, que perdamos en la victoria », 27 mars 2011 (en ligne).

<sup>566</sup> Extrait du discours prononcé par le premier ministre socialiste Pedro Sánchez le 1<sup>er</sup> octobre 2018 au Palais de la Moncloa à Madrid à l'occasion de la cérémonie organisée par les gouvernement français et espagnol (en ligne).

*l'État de droit constitutionnel* »<sup>567</sup>, et « *les représentantes des victimes* »<sup>568</sup>.

Ces différents paradoxes et représentations sont essentiels à prendre en compte afin de comprendre que la figure de la victime de violence à motivation politique après la transition démocratique est la victime d'ETA. Cette figure est cruciale dans la mesure où elle est quasi-hégémonique dans l'espace victimaire, et qu'elle s'affranchit de la transition démocratique comme moment de référence dans l'interprétation de la violence.

## **II. Une reconnaissance exceptionnelle**

À la sacralisation sociale et politique des victimes d'ETA après la transition démocratique correspond un cadre juridique exceptionnel. Alors que les victimes du terrorisme sont à l'origine intégrées dans la législation relative aux victimes d'autres crimes et délits<sup>569</sup>, le cadre juridique se distingue par des éléments centraux : d'une part, il implique une reconnaissance trans-transitionnelle des victimes d'ETA, et s'affranchit de la représentation de la transition démocratique comme frontière mémorielle de référence (**A**). D'autre part, cette législation centrale espagnole est renforcée par le cadre juridique mis en place dans la Communauté Autonome Basque (**B**). Il s'agit ici de s'intéresser au cadre juridique qui entérine la singularité des victimes du terrorisme à travers une législation qui leur est propre.

### *A. Une reconnaissance trans-transitionnelle*

La législation mise en place pour les victimes du terrorisme est exceptionnelle par la reconnaissance trans-transitionnelle qu'elle suppose. En effet, elle rompt avec la frontière juridique, politique et même culturelle de l'amnistie de 1977 et l'oblitération des victimes liée au « Pacte social » transitionnel, en assumant par la loi un *continuum* de violences terroristes pré-transitionnelles, transitionnelles et post-transitionnelles. Cette rupture est néanmoins tardive et progressive.

---

<sup>567</sup> Ley 29/2011, préambule, § 5.

<sup>568</sup> Ley 29/2011, art. 64.

<sup>569</sup> V. Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, por la que se regula el régimen de recursos en caso de objeción de conciencia, su régimen penal y se deroga el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, BOE n°311, 28 décembre 1984; Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, BOE n°296, 12 décembre 1995.

Le cadre juridique relatif aux victimes d'ETA doit d'abord être analysé au regard du cadre juridique international idoine relatif à ces victimes. Les victimes du terrorisme sont à l'origine intégrées dans la législation relative aux victimes d'autres crimes et délits. À cet égard, la législation internationale relative aux victimes du terrorisme peut apparaître tardive, notamment en raison d'une conception particulière des droits de l'homme. En effet, loin de reconnaître qu'une violation des droits de l'homme peut résulter du comportement d'un individu, selon Carlos Fernández de Casadevante, le droit international conçoit l'État comme auteur des violations des droits de l'homme en question<sup>570</sup>. Ce n'est qu'en 1993, à l'occasion de la Conférence mondiale sur les droits humains, que l'ONU établit directement un lien entre les droits humains et le terrorisme, un changement qui se concrétise notamment par la résolution 49/185<sup>571</sup>. À partir du vote de cette résolution, l'ensemble des textes intégrés dans la catégorie « Droits humains et terrorisme » font explicitement référence aux victimes du terrorisme. Ce caractère tardif est entre autres lié à la complexité de définir le terrorisme, et de parvenir à un consensus international autour de cette notion. En effet, la première véritable stratégie globale n'aboutit qu'en 2006<sup>572</sup>, et s'oriente véritablement vers les victimes du terrorisme. Le Conseil de l'Europe fait quant à lui état d'une législation et d'un ensemble de conventions beaucoup plus exhaustives concernant la question des victimes du terrorisme (par exemple la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme du 16 mai 2005). Il formule d'ailleurs des recommandations et résolutions émanant de son Assemblée<sup>573</sup> dès les années 1970. L'Union européenne adopte un ensemble de résolutions, de décisions-cadres et de directives<sup>574</sup> visant entre autres à indemniser convenablement les victimes du terrorisme.

En Espagne, comme souligné précédemment, le cadre normatif est adopté tardivement, un constat qui peut être expliqué par la difficulté de définition du terrorisme, et

---

<sup>570</sup> FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE Carlos, « Los derechos humanos y las víctimas del terrorismo », *Las Víctimas del Terrorismo en el discurso Político*, Fundación Miguel Ángel Blanco, Editorial Dilex, Madrid, p. 185.

<sup>571</sup> A/RES/49/185.

<sup>572</sup> A/RES/60/288.

<sup>573</sup> Recommandation 684 (1972) du Conseil de l'Europe ; Recommandation 1426 (1999) du Conseil de l'Europe, § 16-10 ; Recommandation 1706 (2005), « Médias et terrorisme », Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

<sup>574</sup> Résolution du Parlement européen sur le rapport annuel sur le respect des droits humains dans l'Union européenne, Parlement européen, résolution A5-0050/2000 du 16 mars 2000 ; Décision-cadre du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales (2001/220/JAI) ; Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres ; Directive 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil.

de la victime du terrorisme<sup>575</sup>. Antonio Beristain souligne à ce sujet que la notion de « victime » n'apparaît presque pas dans le Code Pénal espagnol, et ne fait véritablement son entrée qu'à partir de 1995, pour ne plus être associée à l'expression « sujet passif du délit ». Cette évolution en Espagne correspondrait à une nouvelle *justicia victimal*, qui ne s'oriente plus autour du délit en lui-même mais autour de la victime, en particulier des victimes du terrorisme<sup>576</sup>.

Jusqu'au milieu des années 1990, les dispositions relatives aux victimes du terrorisme ne sont que sporadiques<sup>577</sup>, sectorielles, et n'accordent principalement que des indemnisations, au même titre que d'autres crimes et délits. L'élaboration d'un cadre législatif dédié à cette question est tardive et « très timide »<sup>578</sup>. Les premières années de la démocratie espagnole correspondent en effet à une « *situation très difficile, entre l'incompréhension sociale et l'absence d'assistance publique* »<sup>579</sup>. Le changement n'a véritablement lieu qu'à la suite de l'application de la « *socialisation de la douleur* » par ETA,

---

<sup>575</sup> DEL CARMEN ALBA Maria, « Derechos, facultades y posibilidades jurídicas de la víctima del terrorismo en el actual marco del proceso penal », *Boletín del Ministerio de la Justicia*, n° 2208, Madrid, 2018, p. 8.

<sup>576</sup> BERISTAIN Antonio, « Nuevas víctimas del terrorismo: su o provocación y su respuesta irenológica crean su dignidad máxima », *Las Víctimas del Terrorismo en el discurso Político*, Fundación Miguel Ángel Blanco, Dilex, Madrid, p. 113 et p. 115.

<sup>577</sup> *Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, sobre protección de la seguridad ciudadana*, BOE n°28, 26 janvier 1979, lequel prévoit des réparations dans son article 7: « Serán especialmente indemnizables por el Estado los daños y perjuicios que se causaren a las personas con ocasión de las actividades delictivas a que se refiere el número uno del artículo tercero de este Real Decreto-ley [Todos los cometidos por persona o personas integradas en grupos o bandas organizados y armados y sus conexas]. El Gobierno determinará el alcance y condiciones de dicha indemnización »; *Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución*, BOE n°3, 3 janvier 1985, dont l'article 24-1 précise: « Serán resarcibles por el Estado los daños corporales causados como consecuencia o con ocasión de la comisión de actividades delictivas comprendidas en esta Ley, con el alcance y condiciones que establezcan las normas que la desarrollen »; *Real Decreto 336/1986, de 24 de enero, por el que se regulan las indemnizaciones a las víctimas de bandas armadas y elementos terroristas*, BOE n°43, 19 février 1986; *Real Decreto 1311/1988, de 28 de octubre, por el que se regulan los resarcimientos a las víctimas de bandas armadas y elementos terroristas*, BOE n°265, 4 novembre 1988; *Real Decreto 1576/1990, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión en el sistema de la Seguridad Social de pensiones extraordinarias motivados por actos de terrorismo*, BOE n°294, 8 décembre 1990; *Real Decreto 673/1992, de 19 de junio, por el que se regulan los resarcimientos por daños a víctimas de bandas armadas y elementos terroristas*, BOE n°156, 30 juin 1992, qui étend les réparations aux dommages psychologiques; *Real Decreto 851/1992, de 10 de julio, por el que se regulan determinadas pensiones extraordinarias causadas por actos de terrorismo*, Ministerio de Economía y Hacienda, BOE n°184, 1er août 1992; *Real Decreto 1211/1997, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo*, BOE n°182, 31 juillet 1997. Ce décret contribue à une séparation progressive des victimes du terrorisme des victimes de violences sexuelles par exemple, notamment à travers la mise en place d'une loterie spécifique pour les victimes du terrorisme. V. *Real Decreto-Ley 13/1997, de 1 de agosto, por el que se autoriza la celebración de un sorteo de la Lotería Nacional a favor de las víctimas del terrorismo*, BOE n°230, 25 septembre 1997.

<sup>578</sup> DE LA CUESTA José Luis, « Convivencia pacífica en Euskadi: perspectiva victimológica y de justicia restaurativa », *Educació Social. Revista d'Intervenció Socioeducativa*, n°67, 2017, p. 33.

<sup>579</sup> CASTELLS ARTECHE Luis, « Las víctimas en la Historia », in MATEO SANTAMARIA Eduardo et RIVERA Antonio (ed.), *op. cit.*, p. 81.



à la suite des assassinats de Gregorio Ordoñez (23 janvier 1995) et de Miguel Ángel Blanco (13 juillet 1997). Ce dernier assassinat constitue véritablement un « *point de non-retour* » et une « *explosion mémorialiste* »<sup>580</sup> en faveur des victimes d'ETA. L'assassinat de ce dernier achève d'ailleurs de transformer l'image d'ETA en tant qu'organisation de lutte contre l'oppression dictatoriale franquiste en une organisation terroriste assassinant sans distinction civils et militaires.

Ainsi, c'est en 1999 que la Loi 32/1999 de « solidarité avec les victimes du terrorisme » donne suite au « *réveil définitif des politiques de réparation pour les victimes* » mettant en place une « *dynamique d'attention publique, politique et juridique croissante* »<sup>581</sup>. Cette législation, adoptée sous le mandat de José Maria Aznar, s'inscrit dans la continuité de la réussite de la transition démocratique, en soulignant que :

*la récupération de la démocratie a affirmé un projet de vivre-ensemble permettant de dépasser les vieux conflits de notre Histoire. Un projet appuyé sur le respect de la loi, de la volonté populaire et du libre et pacifique exercice de toute revendication politique. Rien ne justifie donc d'aucune manière l'usage de la force, aucun argument n'est valide pour ceux qui ont rompu la paix*<sup>582</sup>

La réussite de la transition démocratique s'incarne alors *a posteriori* par une reconnaissance institutionnelle des victimes « *d'actes de terrorisme ou de faits perpétrés par un individu ou des individus intégrés en bandes ou groupes armés ayant pour objectif de porter gravement atteinte à la paix et à la sécurité citoyenne* »<sup>583</sup>. Elles reçoivent pour la première fois, à travers cette loi, la « *manifestation de respect, d'admiration, et d'affection que notre peuple accorde et leur accordera* », pour la première fois de manière aussi significative. Cette preuve se matérialise entre autres par la création de la *Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo*, l'attribution du titre de *Gran Cruz* à titre posthume pour les personnes assassinées, et le grade d'*Encomienda* pour les individus

---

<sup>580</sup> CASTELLS Luis, « Las ventanas cerradas. Dinámicas y evolución de la sociedad vasca ante el terrorismo », in MONTERO Irene et RIVERA Antonio (eds.), *La Sociedad vasca ante el terrorismo (A través de los fondos de la Fundación Sancho el Sabio)*, Fundación Sancho el Sabio, Fundación Fernando Buesa, 2018, p. 35; PEREZ José Antonio, APARICIO RODRÍGUEZ Victor, *op. cit.*, p. 102. D'autres assassinats précédents mobilisent une partie de la population contre le terrorisme d'ETA, notamment en février 1981 à la suite de l'enlèvement et l'exécution de l'ingénieur de la centrale nucléaire de Lemoniz José Maria Ryan, mais dans des proportions moindres.

<sup>581</sup> LANDA Jon-Mirena, « Políticas de víctimas de la violencia política... », *op. cit.*, p. 37.

<sup>582</sup> *Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las víctimas del terrorismo*, BOE n°242, 9 octobre 1999, préambule, §3.

<sup>583</sup> *Idem*, art. 2-1.

blessés et victimes d'enlèvement<sup>584</sup>. Elle se matérialise aussi par l'attribution d'indemnisations : 140 000 euros pour un décès ; 390 000 euros pour grande invalidité ; 100 000 euros pour incapacité permanente absolue ; 50 000 euros pour incapacité permanente totale ; 40 000 euros pour incapacité permanente partielle. Elle prévoit aussi l'exonération des frais de scolarité, et ce quel que soit le niveau d'études, ainsi que le paiement des frais médicaux<sup>585</sup>. Par ailleurs, cette législation a la particularité d'avoir un effet rétroactif. En effet, elle reconnaît des victimes de terrorisme pour des faits ayant eu lieu entre le 1<sup>er</sup> janvier 1968 et la date de l'entrée en vigueur de cette loi<sup>586</sup>. Elle prend en compte le caractère trans-transitionnel du terrorisme d'ETA, alors que les autres violations des droits de l'homme ayant été commises avant 1977, notamment les exactions commises par les autorités de la dictature, ne sont pas prises en compte. Il s'agit ainsi de la première législation trans-transitionnelle relative à des violences à motivation politique qui, de fait, ignore la transition démocratique espagnole comme référentiel dans le traitement des violences. Cette législation rompt *de facto* avec le modèle de la transition démocratique d'oblitération des victimes, en reconnaissant les victimes d'actes terroristes commis entre 1968 et 1977. Elle permet ainsi de reconnaître et d'accorder des réparations à certaines victimes sans mettre en cause pénalement des responsables de ces violences, étant donné qu'ils ont été amnistiés en 1977.

Cette législation est ensuite renforcée par la Loi 29/2011<sup>587</sup> laquelle se distingue par un allongement de son caractère rétroactif, en incluant les faits produits à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1960<sup>588</sup>. Le choix de cette année de référence correspond à un attentat du *Directorio Revolucionario Ibérico de Liberación* le 27 juin 1960 dans la gare de Amara à Saint-Sébastien. Cet attentat à la bombe provoque la mort par blessures deux jours plus tard de Begoña Urroz Ibarrola, un bébé de 22 mois. Cet assassinat fût longtemps attribué à ETA - Begoña Urroz Ibarrola est reconnue officiellement comme une victime d'ETA-, une qualification contestée par l'historien Iñaki Engaña puis, plus tard, par Florencio

---

<sup>584</sup> *Idem*, préambule, § 7, et art. 4. À propos de la problématique liée à l'attribution de ces distinctions honorifiques, v. *supra* Partie 1 Titre 2 Chapitre 2 Section 1-I-A.

<sup>585</sup> *Idem*, art. 7.

<sup>586</sup> *Idem*, art. 2-2.

<sup>587</sup> *Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo*, Jefatura de Estado, BOE n° 229, 23 septembre 2011. La loi est votée par une écrasante majorité du Parlement espagnol : le PSOE, le PP, les nationalistes basques (PNV) et catalans (CiU), *Esquerra Republicana, Izquierda Unida, Iniciativa per Catalunya-Verds*, ainsi que le groupe mixte.

<sup>588</sup> *Ley 29/2011*, art. 7.

Domínguez<sup>589</sup>. Cette nouvelle législation se traduit aussi par une augmentation des indemnisations prévues par la législation en vigueur : 500 000 euros pour décès, 750 000 euros pour grande invalidité, 300 000 euros pour handicap permanent absolu, 200 000 euros pour handicap permanent total, 125 000 euros pour handicap permanent partiel, 100 000 euros pour lésions non invalidantes et 125 000 euros pour enlèvement. La Loi 29/2011 permet d'augmenter le nombre de victimes d'ETA bénéficiant d'indemnisations : 98,11 % des victimes d'ETA ont obtenu une réparation sous forme d'indemnisation économique<sup>590</sup>. Néanmoins, une modification de cette législation par l'intégration de l'article 3-2 bis permet l'intégration de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes du 24 novembre 1983. Cette modification conduit à réduire le champ d'application de cette loi, en écartant de son application les victimes ayant participé à des actes violents en bande organisée<sup>591</sup>. Par ailleurs, la Loi 29/2011 consacre les principes de mémoire, dignité, justice et vérité pour les victimes, et veille à établir un « *récit de ce qui est arrivé, en évitant [...] des ambiguïtés ou neutralités, en précisant avec une clarté absolue l'existence de victimes et de terroristes [...] afin que les victimes se sentent soutenues et respectées, en laissant à l'écart toute justification du terrorisme et des terroristes* »<sup>592</sup>. Elle permet à la fois d'accorder une assistance individuelle aux victimes : aide au logement en cas de déménagement hors de la Communauté Autonome Basque, soutien à l'intégration professionnelle, indemnités fiscales, aide matérielle et psychologique, exonération des frais d'inscription au sein des établissements scolaires pour les descendants de victimes<sup>593</sup>. Cette assistance est aussi collective : diverses reconnaissances publiques, remise de prix et de distinctions, aide financière et matérielle aux associations de victimes, présence des plus hautes autorités de l'État espagnol lors des cérémonies d'hommages.

Enfin, la Loi 4/2015<sup>594</sup> transpose dans le droit interne espagnol la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité. Grâce à cette nouvelle loi, il est désormais possible pour les victimes d'intenter un recours,

---

<sup>589</sup> V. ENGAÑA Iñaki, « Begoña Urroz: el triunfo de la verdad », *Gara*, 26 juin 2019 (en ligne); FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, AGUILAR GUTIERREZ Manuel, « Muerte en Amara. La violencia del DRIL a la luz de Begoña Urroz », *Informe del Centro Memorial de las víctimas del terrorismo*, n°6, juin 2019.

<sup>590</sup> GVT CAB, FONSECA Carlos (coord.), *Informe sobre la situación procesal...*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>591</sup> Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, Série des traités européens, n°116, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1983. V. *supra* Section 2 Paragraphe 2-A.

<sup>592</sup> *Ley 29/2011*, préambule, §1 et § 7.

<sup>593</sup> V. *inter alia* art. 37 à 40.

<sup>594</sup> *Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito*, Jefatura del Estado, BOE n°101, 28 avril 2015.

et d'inférer sur le statut pénitentiaire d'un individu incarcéré pour des faits terroristes, par exemple en s'opposant à sa mise en liberté conditionnelle<sup>595</sup>. Cette législation est renforcée par l'article 578 du Code Pénal espagnol<sup>596</sup>, lequel prévoit des poursuites pour le délit d'apologie du terrorisme et le délit d'humiliation des victimes du terrorisme.

Les victimes d'ETA disposent donc d'une reconnaissance et une assistance intégrale, que les faits aient été commis avant, pendant ou après la transition démocratique espagnole. Cette législation entérine l'asymétrie entre les différentes victimes de violations de droits de l'homme commises durant la dernière décennie du franquisme, et devient progressivement un standard pour les demandes de reconnaissance d'autres victimes de violations des droits de l'homme sur la même période<sup>597</sup>. Elle est caractérisée par le principe de la « réparation intégrale », ce qui en fait selon José Luis de la Cuesta un « *modèle en victimologie* »<sup>598</sup>. La législation appliquée pour les victimes du terrorisme - et en particulier pour les victimes d'ETA - traduit juridiquement la sacralisation sociale et politique de ces victimes amorcée à partir du début des années 1990. Elle répond à une volonté de distinction des victimes du terrorisme d'ETA par rapport aux autres victimes de violences à motivation politique, et notamment des victimes pré-transitionnelles de la guerre civile et de la dictature. Cette volonté de distinction est telle qu'elle parvient même à prendre en compte des victimes d'actes terroristes commis pendant la période dictatoriale, sans prendre aucunement en compte le contexte de ces violences. La législation opère ainsi une substitution du fait victimaire dictatorial par la consécration des victimes du terrorisme. Jon-Mirena Landa souligne en ce sens qu'en Espagne :

*le modèle juridique exceptionnel de confrontation avec les potentiels ennemis de la démocratie et de l'accompagnement de ses victimes prototypiques n'est pas ancré, comme dans le reste de l'Europe, sur l'Holocauste nazi - ou ses catégories équivalentes : les crimes contre l'humanité et crimes de guerre - mais sur le terrorisme d'ETA*<sup>599</sup>

---

<sup>595</sup> Ley 4/2015, art. 13. V. LANDA Jon-Mirena, « Políticas de víctimas de la violencia política en España y el País vasco. Una reflexión a la luz del Holocausto », 1968: Gipuzkoa en estado de excepción, Aranzadi, Memoria EHU-UPV, 2019, p. 257. V. aussi RENART Felipe, « Del olvido a la sacralización. La intervención de la víctima en la fase de ejecución de la pena (Análisis del artículo nº13 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, a la luz de la Ley Orgánica 1/2015 de 30 de marzo, de modificación de Código Penal) », *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, nº17-14, 2015, pp. 1-68.

<sup>596</sup> art. 578 du Code pénal espagnol, dernière modification par Loi organique 2/2015 (30 mars), *Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo*.

<sup>597</sup> A/HRC/27/49/Add.1, § 20, p. 7.

<sup>598</sup> DE LA CUESTA José Luis, « Une loi basque de prévention de la torture ? », in LANDA Jon-Mirena (dir.), *Justice transitionnelle...*, op. cit., p. 231.

<sup>599</sup> LANDA Jon-Mirena, « Políticas de víctimas de la violencia... », op. cit., p. 37.

Au cadre juridique central, correspond aussi une législation propre à la Communauté Autonome Basque en matière de victimes du terrorisme, ainsi qu'à des politiques distinctes de la part des autorités publiques.

### B. Une reconnaissance renforcée

La législation espagnole est à intégrer dans un ensemble de législations régionales caractérisées par leur caractère tardif. Dans la Communauté Autonome Basque, les associations de victimes d'ETA dénoncent le silence de la société et des autorités politiques au regard des victimes d'ETA, parfois désignées comme complices ou bienveillantes à l'égard de la violence terroriste. Le PNV est alors désigné comme coupable de complaisance à l'endroit du terrorisme d'ETA en validant la théorie de l'existence du « conflit basque ».

La politique des autorités de la Communauté Autonome Basque est entre autres caractérisée par la très progressive remise en question voire une auto-critique au regard de l'attitude adoptée concernant les victimes du terrorisme. En effet, en avril 2006, le *lehendakari* Juan José Ibarretxe demande pardon aux victimes d'ETA pour le silence de la société et des institutions basques face à la violence terroriste. Cette initiative est réitérée le 23 avril 2007 à l'occasion du premier acte d'hommage institutionnel pour les victimes du terrorisme au Palacio *Euskalduna* de Bilbao<sup>600</sup>. Le 5 juin 2015, le *lehendakari* Iñigo Urkullu demande pardon et reconnaît publiquement que les autorités de la Communauté Autonome Basque n'ont pas été à la hauteur des attentes et demandes des victimes d'ETA<sup>601</sup>. Le gouvernement de la Communauté Autonome Basque, face la diversité des violations des droits de l'homme commises sur ce territoire met ainsi en avant les victimes d'ETA. Les victimes d'ETA sont donc distinctes, et ne peuvent être traitées comme les victimes d'un « conflit basque », dont la rhétorique conduirait à leur « revictimisation »<sup>602</sup>.

L'emploi de cette terminologie est le résultat d'un processus d'implication très progressif de ces autorités à partir de la fin des années 1980 par le Parlement de la

---

<sup>600</sup> « Ibarretxe pide perdón a las víctimas y les promete justicia ante el proceso de paz », *El País*, 20 juin 2006 (en ligne). Les propos du *lehendakari* Ibarretxe sont lus par Maixabel Lasa à l'occasion de l'anniversaire de l'attentat d'Hipercor. Maixabel Lasa est la veuve de Juan María Jáuregui (assassiné par ETA le 29 juillet 2000) devenue directrice du département des victimes du terrorisme du gouvernement de la Communauté Autonome Basque de 2001 à 2012. V. « El Gobierno vasco pide 'perdón' a las víctimas de ETA por la falta de 'apoyo colectivo' », *El Mundo*, 22 avril 2007 (en ligne).

<sup>601</sup> « Urkullu hace "autocrítica" al trato dado a las víctimas del terrorismo », *El País*, 2 juin 2015 (en ligne).

<sup>602</sup> GVT CAB, *Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020...*, op. cit., pp. 9-10.

Communauté Autonome Basque à travers une série de décrets<sup>603</sup>. Par exemple, le Décret 221/1988 complète les réparations prévues à l'échelle centrale, et accorde des aides financières spécifiques concernant les enfants de victimes directes (soutien pédagogique et psychologique, bourses universitaires). Il accorde aussi la gratuité du système de protection sociale, ainsi qu'une aide aux entreprises victimes du terrorisme.

La progressive intégration de la question des victimes du terrorisme s'illustre entre autres par la déclaration de politique générale du *lehendakari* Juan José Ibarretxe en juillet 2003, lequel présente l'objectif de « *construire un tissu de complicité sociale et institutionnelle qui permette d'intégrer les victimes de violence de persécution et de renforcer la défense du système démocratique* »<sup>604</sup>. Cet objectif se matérialise institutionnellement par la création de la *Dirección de Derechos Humanos*, la *Dirección de Atención a Víctimas*, sous l'impulsion et la responsabilité directe du président du gouvernement de la Communauté Autonome Basque. Cette institutionnalisation du traitement des victimes du terrorisme se renforce progressivement à travers diverses appellations à partir du début des années 2000. À la fin des années 2010, les victimes du terrorisme sont intégrées dans la « *mémoire récente* »<sup>605</sup>, dont les politiques publiques sont sous la responsabilité du Secrétariat général en charge des droits de l'homme, en lien direct avec le cabinet du *lehendakari*. Cette officialisation respecte la temporalité de la Loi 29/2011, mais tend davantage que ne le font les institutions centrales à intégrer d'autres victimes du terrorisme (GAL, BVE, Triple A) dans les commémorations<sup>606</sup>, tout comme dans la législation.

En effet, la Communauté Autonome Basque fait état d'une législation spécifique relative aux victimes du terrorisme. La Loi 4/2008 de Reconnaissance et de Réparation aux Victimes du Terrorisme nomme spécifiquement les différents groupes terroristes ayant frappé le territoire : « *la conséquence négative du terrorisme d'ETA principalement, mais aussi celle des GAL, et des groupes d'extrême-droite* » lesquels ont contribué à une « *altération grave de*

---

<sup>603</sup> V. Decreto 221/1988, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Programa de Ayudas a las víctimas del terrorismo; Decreto 214/2002, de 24 de septiembre, por el que se regula el Programa de Ayudas a las Víctimas del Terrorismo, BOPV n°185, de 30/9/2002; Decreto 313/2002, de 30 de diciembre, de modificación del decreto por el que se regula el Programa de Ayudas a Víctimas del Terrorismo, BOPV n°249, 31 décembre de 2002.

<sup>604</sup> Discours de politique générale du *lehendakari* Juan José Ibarretxe devant le parlement de la Communauté Autonome Basque en 2003, cité in ARARTEKO-DEFENSOR DEL PUEBLO DEL PAÍS VASCO, *Atención institucional a las víctimas del terrorismo en Euskadi, Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco*, 2009, p. 502.

<sup>605</sup> V. *supra* Partie 1 Titre 2 Chapitre 2 Section 1-I.

<sup>606</sup> *Idem*.

la paix et de la sécurité citoyenne »<sup>607</sup>. La violence d'ETA occupe néanmoins une place spécifique, dans la mesure où elle attribue à ses victimes une signification politique<sup>608</sup>. La Loi 4/2008 accorde par ailleurs aux victimes du terrorisme plusieurs droits (justice, dignité, réparation, participation, vérité et mémoire)<sup>609</sup> ainsi qu'une « assistance intégrale »<sup>610</sup> pour des crimes commis sur le territoire de la Communauté Autonome Basque : assistance psychologique et médicale, aides relatives à l'éducation, au logement et à l'emploi. Cette loi et son décret d'application<sup>611</sup> apparaissent même des années plus tard comme une priorité du gouvernement de la Communauté Autonome Basque en matière de droits de l'homme<sup>612</sup>.

La question des victimes d'ETA est aussi spécifique dans la mesure où le terrorisme fait l'objet à la fois d'une justice rétributive et d'une justice restaurative. La justice restaurative est en effet mise en place de manière ponctuelle durant des contextes politiques précis et en complémentarité avec la justice rétributive afin de travailler à la réintégration voire à une réhumanisation<sup>613</sup> des personnes incarcérées. Cette justice alternative fait l'objet d'un intérêt particulier à partir de la seconde moitié des années 2000 en Espagne et dans la Communauté Autonome Basque<sup>614</sup>, et s'intègre dans l'article 15 de la Loi 4/2015. L'exemple le plus manifeste de l'application d'instruments de justice restaurative dans la Communauté Autonome Basque concernant la question d'ETA est sans aucun doute la *Via Nanclares*<sup>615</sup>. En 2010, le gouvernement de Patxi López (PSE) met en place avec l'accord du gouvernement central de José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) la *Via Nanclares*, du nom de la commune de *Nanclares de Oca*. Il s'agit d'une flexibilisation de la politique pénitentiaire à travers le recours à l'article 100.2 du Code Pénal espagnol, visant à organiser des rencontres entre victimes du terrorisme et personnes incarcérées pour terrorisme à

---

<sup>607</sup> Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo, BOE n° 212, 3 septembre 2011, préambule, 1-§1 et 2-§10.

<sup>608</sup> Ley 4/2008, préambule, 3-§19 et §20.

<sup>609</sup> Ley 4/2008, art. 3 à 8.

<sup>610</sup> Ley 4/2008, art. 7.

<sup>611</sup> Decreto 290/2010, de 9 de noviembre, de desarrollo del sistema de asistencia integral a las víctimas del terrorismo, BOPV, n°239, 15 décembre 2010.

<sup>612</sup> GVT CAB, *Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020...*, op. cit., p. 52.

<sup>613</sup> CARIO Robert, *Justice restaurative. Principes et promesses*, L'Harmattan, Paris, 2005, p. 134.

<sup>614</sup> Une synthèse de la perspective de la justice restaurative est proposée par Antonio Beristain in *Victimas del terrorismo. Nueva justicia, sanción y ética*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007. Pour une perspective plus centrée sur le territoire de la Communauté Autonome Basque, V. BULLAIN Iñigo, « Aproximación a la violencia política en el País Vasco y perspectivas de una justicia restaurativa para Euskadi », *Oñati Socio-legal Series*, n°3, 2004, pp. 465-506.

<sup>615</sup> À propos de la *Via Nanclares*, V. UNZUETA KAREAGA Humberto, *Nanclares vis a vis: Cara a cara con la disidencia de ETA*, Erein, Saint-Sébastien, 2016; PASCUAL RODRÍGUEZ Esther (coord.), *Los ojos del otro: Encuentros restaurativos entre víctimas y ex miembros de ETA*, Sal terrae, Bilbao, 2013; MARTÍN Annabel, RODRÍGUEZ PÉREZ María Pilar (dir.), *Tras las huellas del Terrorismo en Euskadi: Justicia restaurativa, Convivencia y reconciliación*, Editorial Dykinson, 2019.

certaines conditions (demande de pardon aux victimes, renoncement et dénonciation du recours à la violence, collaboration avec les autorités judiciaires pour les enquêtes non résolues, engagement de la responsabilité civile). Cette initiative novatrice reste numériquement limitée (seulement 23 prisonniers y participent), dans la mesure où le collectif des prisonniers d'ETA ne donne son accord qu'en décembre 2016 pour que les prisonniers puissent emprunter les voies légales afin d'obtenir un changement de statut pénitentiaire<sup>616</sup>.

Le cadre juridique en vigueur pour les victimes de violences à motivation politique commises dans la Communauté Autonome Basque se caractérise donc d'abord par une sacralisation des victimes du terrorisme, et des victimes d'ETA. Bien que cette reconnaissance ait été tardive du fait de la puissance du « contrat social » valorisant une transition pacifique, elle n'en demeure pas moins exceptionnelle. Elle constitue en effet un standard de référence en termes de protection juridique mais aussi de soutien institutionnel pour d'autres victimes, lesquelles sont intégrées dans un autre « régime » juridique, aux garanties bien inférieures.

---

<sup>616</sup> Jusqu'alors, les membres d'ETA intégrés dans le collectif des prisonniers suivent des consignes précises : refus de la reconnaissance de la légalité pénitentiaire espagnole, refus de tout bénéfice pénitencier, revendication de l'amnistie totale et inconditionnelle, acceptation unique des avocats du collectif des prisonniers, refus des possibilités de remise de peine.



## **Section 2 : Des victimes marginalisées**

La réflexion autour de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque doit aussi - voire surtout - être analysée au regard du traitement réservé à d'autres victimes de violences à motivation politique. Ces victimes sont intégrées de manière variable dans un champ victimaire progressivement saturé et en constante évolution. Cet espace social et juridique des victimes est animé entre deux tendances opposées : la volonté de victimes d'ETA de préserver leur statut de victimes martyrs de la démocratie, et la volonté de reconnaissance d'autres victimes de violences commises avant, pendant et après la transition démocratique. Dans ce panorama complexe, la marginalisation n'est pas seulement juridique. Elle est en effet sociale, culturelle et académique, dans la mesure où aucune autre victime de violations graves des droits de l'homme fait l'objet de recherches universitaires, ou de soutien institutionnel comparable aux victimes d'ETA.

L'ensemble des victimes de violences à motivation politique s'intègre ainsi dans un espace social fragmenté et inégalitaire. Il s'agit ici de s'intéresser aux victimes « non sacralisées », présentées comme marginalisées dans la mesure où leur traitement diffère radicalement de celui des victimes d'ETA. Ces victimes sont hétérogènes tant dans l'origine de leur condition de victimes, que de leur organisation en tant que collectif de victimes. Les identifier est ainsi, comme indiqué précédemment, une tâche ardue, tant les différentes violences se superposent à la fois dans le temps et dans l'espace. Il est ici fait le choix d'identifier deux « autres » catégories de victimes : d'une part, les victimes dont l'intégration dans l'espace social et juridique victimaire est difficile et inégalitaire, représentées par les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste (I). D'autre part, les victimes dont l'intégration est tronquée, c'est-à-dire qu'elles ne sont intégrées que partiellement (victimes des GAL et de l'extrême-droite) ou radicalement niées (victimes de torture et de mauvais traitements) (II).

### **I. Une intégration difficile**

La construction d'un champ victimaire principalement monopolisé par les victimes d'ETA au gré de la consolidation de la démocratie en Espagne implique une difficulté structurelle pour la reconnaissance d'autres victimes. Les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste sont la première illustration de cette difficulté. En effet, leur prise en

compte à retardement implique la création d'un régime juridique et mémoriel propre, qui remet en question l'oblitération de ces victimes durant la période transitionnelle, ainsi que le « *triomphe écrasant du négationnisme comme discours séminal de la démocratie espagnole* »<sup>617</sup>. Cette reconnaissance aboutit ainsi à un cadre juridique inégalitaire, dans la mesure où ce régime juridique se construit tardivement, et accorde une protection et un soutien institutionnel bien moindre que celle en vigueur pour les victimes du terrorisme. Il s'agit ici de s'intéresser principalement au cadre juridique espagnol et à ses carences, face auxquelles les dispositions en vigueur dans la Communauté Autonome Basque interviennent en complément, voire en substitut.

Cette irruption de nouvelles victimes dans l'Espagne post-transitionnelle implique une intégration essentiellement symbolique dans un champ victimaire en évolution (A), qui demeure néanmoins à plusieurs égards très limitée (B).

#### A. *Une rupture symbolique*

L'intégration difficile des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste dans le panorama victimaire espagnol est incarnée par le vote de la Loi 52/2007. Par cette législation, sont « *reconnus et étendus les droits et sont établies des mesures en faveur de ceux ayant subi des persécutions ou des violences durant la guerre civile et la dictature* » selon la formulation officielle<sup>618</sup>, communément appelée « Loi de Mémoire Historique ». Cette législation représente un véritable pivot dans la mise en avant publique de ces victimes. Elle permet une reconnaissance qui n'est néanmoins pas le résultat de la mobilisation première des partis politiques eux-mêmes. Ils répondent à une demande sociale portée par les associations de victimes et des associations dites « mémorialistes » (1). Elles parviennent à provoquer une rupture juridique symbolique à travers la création d'un cadre normatif propre aux victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste (2).

---

<sup>617</sup> MÍGUEZ MACHO Antonio, « Nuestro pasado presente: práctica genocida y franquismo », in ARÓSTEGUI Julio, MARCO Jorge, GÓMEZ BRAVO Gutmaro (coord.), « De genocidios; Holocaustos, exterminios... Sobre los procesos represivos en España durante la Guerra Civil y la Dictadura », *Hispania Nova - Revista electrónica de Historia Contemporánea*, n°10, 2012, p. 396.

<sup>618</sup> L'intitulé dans la langue d'origine est : *Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.*

## 1. Une mobilisation sociale inédite

À l'oblitération des victimes de la guerre civile et du franquisme pendant la transition succède à partir de la fin des années 1990 une mobilisation sociale visant à la reconnaissance et la visibilité de ces victimes, dans un contexte de démocratie consolidée. Ce mouvement se constitue notamment en réaction à la politique du *Partido Popular* (après l'arrivée au pouvoir de José Maria Aznar le 5 mai 1996) et d'intellectuels de droite et d'extrême-droite visant à réhabiliter la politique économique de Francisco Franco<sup>619</sup>.

Cette mobilisation se traduit par une « *effusion protestataire* »<sup>620</sup> en faveur des victimes de la guerre civile et du franquisme, portée par des individus ou associations issues de la société civile qui deviennent un protagoniste majeur de la question mémorielle dans la période post-transitionnelle en Espagne<sup>621</sup>. Ces différents groupes, dont le nombre augmente considérablement au début des années 2000 (de 30 à 170 entre 2003 et 2005<sup>622</sup>) se présentent comme les porteurs de la « mémoire des vaincus » ou d'une mémoire souterraine. Ils n'ont de cesse que d'appeler au respect du « devoir de mémoire » du gouvernement espagnol vis-à-vis de ces victimes, ainsi qu'à ses obligations relevant du Droit international. Ce mouvement est principalement organisé autour de deux associations travaillant en faveur de la recherche des fosses communes : L'*Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica* et le *Foro por la Memoria*.

Il convient de rappeler qu'un « premier cycle » d'exhumations a eu lieu durant la transition démocratique espagnole et lors des premières années de la jeune démocratie, mais dépourvu d'un réel soutien institutionnel<sup>623</sup>. Néanmoins, le véritable tournant mémoriel

---

<sup>619</sup> GARBAY-DOUZIECH Aurélie, *op. cit.*, p. 248. Le mouvement de revendication se renforce à la suite de la décision du gouvernement central du *Partido Popular* d'accorder une subvention de 150 000 euros à la *Fundación Nacional Francisco Franco*, dont un des principaux objectifs est de défendre l'héritage intellectuel et politique du dictateur.

<sup>620</sup> SMAOUI Sélim, « Sortir du conflit ou asseoir la lutte ? Exhumer et produire des « victimes républicaines » en Espagne », *Revue française de science politique*, vol. 64, n°3, 2014, p. 436.

<sup>621</sup> SILVA Emilio, « El despertar de la memoria histórica en España: el papel de la sociedad civil », in GOMEZ ISA Felipe, *El derecho a la memoria*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006, pp. 571-580.

<sup>622</sup> GALVEZ Sergio, « El proceso de recuperación de la memoria histórica en España: una aproximación a los movimientos sociales por la memoria », *International Journal of Iberian Studies*, vol. 19, n°1, 2006, p. 34.

<sup>623</sup> V. AGUILAR Paloma, « Memoria y transición en España. Exhumaciones de fusilados republicanos y homenajes en su honor », *Historia y Política*, n°39, 2018, pp. 291-325; AGUILAR Paloma, « El primer ciclo de exhumaciones y homenajes a fusilados republicanos en Navarra », in *Topografías de la memoria: de usos y costumbres en los espacios de violencia en el nuevo milenio*, Kamchatka, Revista de análisis cultural, n°13, 2019, pp. 227-269; Zoé de Kérangat évoque une « vague d'exhumations, cependant passée inaperçue ». V. DE KÉRANGAT Zoé, « ¿Cuerpos re-procesados? Exhumaciones de la Transición española reactualizadas », séminaire « Exhumations inachevées. Failles et contingences de la recherche des corps en contexte post-conflit. Amérique latine - Europe (XXe - XXIe siècle) », 8 mars 2018, Casa de Velázquez, Madrid.

relatif aux victimes de la guerre civile et de la dictature a lieu à partir du début des années 2000, lorsque les associations mémorialistes procèdent à des exhumations clandestines. La première exhumation de la période post-transitionnelle a lieu en 2000 à Priaranza del Bierzo (León), laquelle fait l'objet d'un « *emballement médiatique qui marque profondément la sphère publique de la première décennie du XXI<sup>ème</sup> siècle* »<sup>624</sup>. Ces premières exhumations constituent un point de non-retour dans la recherche de fosses communes en Espagne, et se multiplient progressivement. Cette évolution est liée selon Paloma Aguilar distingue plusieurs facteurs à cette évolution: l'arrivée de la génération des petits-enfants de victimes de la guerre civile dans les rangs du PSOE et de *Izquierda Unida* ayant des revendications dépassant les revendications sociales traditionnelles (retraites, sécurité sociale, éducation), une dynamique internationale en faveur des poursuites pénales contre les responsables de régimes autoritaires, un comportement pro-actif des socialistes durant ces années sur les bancs de l'opposition aux côtés des secteurs nationalistes basques et catalans, le soutien conditionné des autres partis du Parlement<sup>625</sup>, mais aussi les différents rapports d'Amnesty International ou des Nations unies, permettant aux associations mémorialistes d'accentuer leur campagne de sensibilisation à l'échelle internationale<sup>626</sup>.

Par ailleurs, la rupture centrale liée à la Loi 52/2007 doit aussi être comprise comme le résultat d'un processus progressif durant lequel s'accumulent des dispositions marginales comme par exemple la création de l'*Archivo General de la Guerra Civil Española* à Salamanque en 1999. La même année, les députés espagnols - sur proposition du PSOE et malgré l'opposition du PP - votent une motion condamnant pour la première fois le soulèvement militaire contre la Seconde République<sup>627</sup>. Cette très progressive évolution se

---

<sup>624</sup> BABY Sophie, « Vérité, justice, réparation : de l'usage en Espagne de principes internationaux », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°111-112, 2013, p. 26. Cette première exhumation est encadrée par des anthropologues, médecins légistes et archéologues, et fait l'objet d'un rapport-manifeste fondateur dans la multiplication des exhumations. V. ENCINA PRADA MARCOS María et VIDAL Julio, « Arqueología de la reconciliación », 15 octobre 2000, in ETXEBERRIA GABILONDO Francisco, « Exhumando fosas, recuperando dignidades », *Osasunaz-Cuaderno de ciencias médicas*, n°9, Eusko Ikaskuntza, 2008, p. 138.

<sup>625</sup> Ne bénéficiant pas d'une majorité absolue au Congrès des députés (164 sièges sur 350), José Luis Zapatero a alors besoin des votes de *Esquerra Republicana de Catalunya*, *Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya*, partis pour lesquels la question de la reconnaissance des violations des droits de l'homme commises durant la guerre civile et le franquisme est centrale.

<sup>626</sup> AGUILAR Paloma, « Transitional or Post-transitional Justice? Recent Developments in the Spanish Case », *South European Society and Politics*, vol. 13, n°4, 2008, pp. 417-433. Il convient aussi de mentionner la recommandation 1736 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adopté 17 mars 2006, qui condamne le régime franquiste et émet plusieurs recommandations pour le gouvernement espagnol, notamment la mise en place de monuments à la mémoire des victimes du régime franquiste dans les grandes villes du pays. V. Recommandation 1736, « Nécessité de condamner le franquisme au niveau international », Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, mars 2006.

<sup>627</sup> JIMENO Roldán, *op. cit.*, p. 125.

matérialise selon Paloma Aguilar dans deux catégories de dispositions juridiques à partir des années 2000<sup>628</sup>. Il s'agit ici de mentionner les dispositions les plus significatives afin de souligner le caractère progressif et tardif de cette évolution, à cheval entre la fin du mandat de José Maria Aznar (Premier ministre du *Partido Popular* du 5 mai 1996 au 17 avril 2004) et le mandat de José Luis Rodríguez Zapatero (Premier ministre du PSOE du 17 avril 2004 au 21 décembre 2011). D'une part, Paloma Aguilar souligne la mise en place de réparations matérielles pour des catégories spécifiques de victimes du franquisme<sup>629</sup>, d'une aide financière pour les associations mémorialistes en décembre 2005, ainsi que l'attribution d'un budget pour les activités d'une commission inter-ministérielle, jusqu'à aboutir en juillet 2006 à « *l'année de la mémoire historique* »<sup>630</sup>. D'autre part, Paloma Aguilar distingue les mesures symboliques adoptées entre 2000 et 2007 : création d'une commission parlementaire temporaire relative à la transition démocratique et à l'exil, adoptions des motions parlementaires visant à la reconnaissance morale des victimes en général mais aussi de certaines catégories de victimes<sup>631</sup>. L'adoption de ces mesures symboliques et matérielles témoigne par ailleurs d'une évolution significative du vocabulaire employé visant à la reconnaissance de la répression, et à la nécessité de restituer la dignité des victimes. Néanmoins, l'ensemble des mesures adoptées avant 2007 n'entre pas dans un plan global de reconnaissance de l'ensemble des victimes de violations des droits de l'homme commises durant la guerre civile et la dictature franquiste.

La question d'une législation spécifique pour l'ensemble des victimes de la guerre civile et du franquisme émerge le 23 juillet 2004 lors du Conseil des ministres de León, lorsque le gouvernement annonce la création d'une commission dont la mission est « *la reconnaissance d'une dette morale qu'a le gouvernement de l'Espagne avec les victimes de la guerre civile* »<sup>632</sup>, d'honorer ceux qui ont souffert d'une manière ou d'une autre de la répression et d'élaborer « *une loi de solidarité* » visant à envisager l'indemnisation matérielle

---

<sup>628</sup> AGUILAR Paloma, « Transitional or Post-transitional Justice?... », *op. cit.*, pp. 421-425.

<sup>629</sup> V. *supra* Partie 2 Titre 1 Chapitre 2 Section 1-II.

<sup>630</sup> *Orden PRE/3945/2005, de 16 de diciembre de 2005, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a actividades relacionadas con las víctimas de la guerra civil y del franquismo*, BOE n°301, 17 décembre 2005; *Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006*, BOE n°312, 30 décembre 2005; *Ley 24/2006, de 7 de julio, sobre declaración del año 2006 como Año de la Memoria Histórica*, BOE n°162, 8 juillet 2006.

<sup>631</sup> En mai 2005, le Premier ministre socialiste José Luis Rodríguez Zapatero se rend au camp de concentration de Mathausen (Autriche) pour rendre hommage au 8 000 espagnols envoyés dans ce camp, duquel 3000 survécurent.

<sup>632</sup> « Reparación de la dignidad y recuperación de la memoria de las víctimas de la guerra civil », *Referencia del Consejo de Ministros*, vendredi 23 juillet 2004 (en ligne).

ou morale des victimes<sup>633</sup>. Le 10 septembre 2004 est ainsi créée la Commission interministérielle pour l'étude de la situation des victimes de la guerre civile et du franquisme<sup>634</sup>, commission selon laquelle « *le processus de démocratisation et de réconciliation entre les espagnols fût aussi [...] un processus de réparation jalonné dans le temps* » et qui insiste sur la nécessité de développer les droits et réparations accordés depuis la transition démocratique<sup>635</sup>. L'objectif du gouvernement est de palier des mesures de reconnaissances symboliques et économiques qualifiées par Amnesty International de « *désarticulées, insuffisantes et tardives* » au regard de crimes graves reconnus comme tels par le Droit international<sup>636</sup>.

## 2. Une rupture juridique symbolique

Il est ici fait le constat, comme le font Paloma Aguilar et Clara Ramírez-Barat, de l'interprétation de la Loi 52/2007 comme un *strong impetus*<sup>637</sup>. La Loi 52/2007 se présente comme une rupture symbolique considérable « *promouvant les valeurs et principes démocratiques* »<sup>638</sup>, et qui permet de faire émerger une mémoire auparavant obliérée. En effet, la Loi opère une reconnaissance de ces victimes, à travers une définition la notion de victime de manière relativement vaste, incluant des collectifs tels que les *niños de la guerra*, les victimes de la fin du franquisme, les homosexuels, Elle reconnaît aussi par exemple l'injustice pour les victimes de l'exil et des condamnations durant la guerre civile et le franquisme<sup>639</sup>.

Ensuite, la Loi 52/2007 se distingue par ses dispositions relatives à des réparations morales. En effet, sont déclarés illégitimes l'ensemble des tribunaux et cours spéciales en place durant cette période ayant visé des motifs « *politiques, idéologiques ou des croyances*

---

<sup>633</sup> Patrick Pépin qualifie « *d'acte fondateur* » pour la reconstruction de la mémoire espagnole cette pré-rupture dans le traitement des crimes de la guerre civile et du franquisme. V. PÉPIN Patrick, *Histoires intimes de la guerre d'Espagne, 1936-2006 la mémoire des vaincus*, Nouveau monde éditions, Paris, 2009, p. 33.

<sup>634</sup> *Real Decreto 1891/2004, de 10 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para el estudio de la situación de las víctimas de la guerra civil y del franquismo*, Ministerio de la Presidencia, BOE n°227, 20 septembre 2004.

<sup>635</sup> *Informe general de la comisión interministerial para el estudio de la situación de las víctimas de la guerra civil y del franquismo*, 2007, pp. 86-87.

<sup>636</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *España: Poner fin al silencio y a la injusticia. La deuda pendiente con las víctimas de la Guerra Civil española y del régimen franquista*, Madrid, 2005, p. 59.

<sup>637</sup> AGUILAR Paloma, RAMIREZ-BARAT Clara, « Amnesty and reparations without truth or justice in Spain », in WOUTERS Nico (ed.), *op. cit.*, p. 250.

<sup>638</sup> *Ley 52/2007*, art. 1-2.

<sup>639</sup> *Idem*, art. 2.

*religieuses* ». Les victimes des résolutions (jusqu'au second degré) de ces tribunaux disposent ainsi de la possibilité d'obtenir une « *déclaration de réparation et de reconnaissance personnelle* »<sup>640</sup>. Cette promotion de la réparation morale se traduit aussi par l'acquisition de la nationalité pour les descendants d'exilés, et des membres des Brigades Internationales<sup>641</sup>. Les réparations sont aussi économiques, et permettent dans un premier temps le renforcement des indemnisations catégorielles prévues par la législation en vigueur jusqu'en 2007<sup>642</sup>. Cette législation prévoit de surcroît la création de nouvelles réparations financières, à travers le versement d'indemnités pour les victimes décédées « *entre le 1<sup>er</sup> janvier 1968 et le 6 octobre 1977 en défense et dans la revendication de la liberté et des droits démocratiques* »<sup>643</sup>. Le délai est par la suite élargi au 31 décembre 1977<sup>644</sup>, une borne temporelle dépassant à la fois la mort de Franco et aussi l'application de la loi d'amnistie, mais respectant l'application rétroactive de la législation relative aux victimes du terrorisme.

Enfin, cette législation constitue une rupture dans le traitement des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste dans la mesure où elle correspond à un engagement des autorités publiques centrales dans plusieurs domaines. Elle implique en effet les autorités centrales dans la recherche des fosses communes, la réalisation d'exhumations, et « éventuellement » l'identification des corps exhumés, à travers l'engagement financier dans le soutien aux travaux des associations mémorialistes et des particuliers<sup>645</sup>. Par ailleurs, la Loi 52/2007 met en place une collaboration de autorités centrales avec les autorités régionales afin d'établir une *mapa de fosas*, c'est-à-dire une carte géographique établissant l'ensemble des fosses communes découvertes en Espagne<sup>646</sup>. L'engagement des autorités

---

<sup>640</sup> Ley 52/2007, art. 3 et 4. Jusqu'en 2011, 1011 personnes reçoivent cette déclaration de réparation. AGUILAR Paloma, RAMIREZ-BARAT Clara, « Amnesty and reparations without truth or justice in Spain », in WOUTERS Nico (ed.), *op. cit.*, p. 222.

<sup>641</sup> Septième disposition additionnelle. Ce même procédé est d'ailleurs mis en place pour les descendants des séfarades ayant fui l'Espagne (condamnés à se convertir ou à s'exiler) après la *Reconquista* de 1492, en leur permettant d'obtenir la nationalité espagnole. La Loi 12/2015 est votée afin d'établir « *la réconciliation de l'Espagne avec les séfarades* » dans un « *nouvel espace de vivre-ensemble et de concorde* ». V. Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España, Jefatura de estado, BOE n°151, 25 juin 2015, préambule, section 1, §4. La question de la nationalité des membres des Brigades Internationales est déjà évoquée dans un décret de 1996, mais la Loi 52/2007 permet à ces anciens combattants de garder leur nationalité initiale. V. *Real Decreto 39/1996, de 19 de enero, sobre concesión de la nacionalidad española a los combatientes de las Brigadas Internacionales en la guerra civil española*, BOE n°56, 5 mars 1996.

<sup>642</sup> art. 5 à 9. v. *supra* Partie 2 Titre 1 Chapitre 2 Section II.

<sup>643</sup> Ley 52/2007, art. 10-1.

<sup>644</sup> Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, BOE n°309, 24 décembre 2008.

<sup>645</sup> Ley 52/2007, art. 11.

<sup>646</sup> Pour réaliser ces exhumations, est élaboré le Protocole de 2011 relatif aux exhumations des victimes de la guerre civile et de la dictature. *Orden PRE/2568/2011, de 26 de septiembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de septiembre de 2011, por el que se ordena la publicación en el Boletín Oficial*

s'illustre aussi par la demande de retrait des symboles faisant l'apologie du soulèvement militaire de 1936, de la guerre civile et de la dictature franquiste<sup>647</sup>, et inclut l'interdiction d'apologie du franquisme ou de la guerre civile au *Valle de los Caídos*, basilique souterraine titanesque abritant la sépulture de l'ancien dictateur. Enfin, l'État s'engage aussi à mettre en place un accès aux informations relatives aux victimes, en « *facilitant la connaissance des faits et des circonstances produits durant la guerre civile et la dictature* »<sup>648</sup>, notamment à travers la création du *Centro Documental de la Memoria Histórica* et l'accès aux archives publiques et privées<sup>649</sup>.

La Loi 52/2007 constitue ainsi une rupture significative dans la reconnaissance des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste, constitutive selon le GTDFI de « *pas importants même si timides pour assurer la vérité, la justice, la réparation et la mémoire concernant les disparitions forcées commises durant la guerre civile et le franquisme* »<sup>650</sup>. Cette rupture est en effet timide et fragile, et ne permet pas de reconnaître les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste au même titre que les victimes du terrorisme.

### *B. Une rupture limitée*

Si la Loi 52/2007 est une rupture symbolique dans le traitement mémoriel de la guerre civile et de la dictature franquiste, elle reste néanmoins lacunaire dans les mesures proposées, et substantiellement déficiente.

D'abord, cette norme écarte toute possibilité d'application du droit à la justice contre les responsables des violations graves des droits de l'homme commises durant cette période. En effet, alors qu'à partir des années 2000 la « lutte contre l'impunité » devient une règle d'or dans les processus transitionnels à travers le monde<sup>651</sup>, les lois amnistiantes ne sont pas

---

*del Estado del Protocolo de actuación en exhumaciones de víctimas de la guerra civil y la dictadura*, BOE n°232, 27 septembre 2011.

<sup>647</sup> art. 15. Cette disposition est ensuite matérialisée par la mise en place d'une commission chargée d'identifier les lieux présentant des symboles faisant l'apologie du franquisme. V. *Orden CUL/459/2009, de 19 de febrero, por la que se crea y regula la Comisión Técnica de Expertos para la valoración de los supuestos determinantes de la excepcionalidad en la retirada de símbolos*, BOE n°51, 28 février 2009.

<sup>648</sup> *Ley 52/2007*, art. 1-2.

<sup>649</sup> *Idem*, art. 20 et art 22. Ce centre d'archives est mis en place à la suite de l'adoption par le Conseil des ministres du *Real Decreto 697/2007, de 1 de junio, por el que se crea el Centro Documental de la Memoria Histórica*, BOE n°143, 15 juin 2007.

<sup>650</sup> A/HRC/27/49/Add.1, p. 1.

<sup>651</sup> V. *infra* Partie 1 Titre 1 Chapitre 1 Section 1.



évoquées<sup>652</sup>. La loi ne permet pas non plus l'annulation des condamnations prononcées par les tribunaux mis en place durant la guerre civile et le franquisme bien qu'elle condamne leur caractère « radicalement injuste » et illégitime<sup>653</sup>. Le *Tribunal Supremo* opte pour une « *interprétation restrictive* » de la législation en vigueur<sup>654</sup>, tandis que la nullité de certaines sentences n'est prononcée par la suite qu'après de rares recours individuels comme dans le cas de Lluís Companys<sup>655</sup>. L'impunité entérinée lors du processus de transition démocratique se trouve ainsi renforcée, rendant vaines les différentes tentatives d'ouverture de poursuites pénales, à l'échelle interne et internationale<sup>656</sup>. De plus, cette législation s'oriente exclusivement vers les victimes, alors même que, selon Josep Tamarit Sumalla, l'intitulé de la loi évite d'employer explicitement le terme de « victimes ». Cette notion est d'ailleurs loin d'être systématique dans le corps la loi, ce qui la distingue de manière « *éloquente* »<sup>657</sup> de la législation abordée précédemment relative aux victimes du terrorisme.

Au-delà de l'impossibilité de mettre en place des procès, les limites de la Loi 52/2007 s'illustrent aussi par l'absence d'engagement direct de la responsabilité des autorités centrales dans le travail relatif à la recherche et aux exhumations des fosses communes, revendication pourtant centrale des associations mémorialistes durant le processus législatif. Les recherches de fosses communes et l'identification des corps dépendent des demandes des proches<sup>658</sup>, l'État central n'apporte qu'un soutien financier<sup>659</sup> aux associations mémorialistes qui œuvraient déjà depuis plusieurs années dans la recherche de fosses

---

<sup>652</sup> La deuxième disposition additionnelle est vague concernant le recours au juge : « *Las previsiones contenidas en la presente Ley son compatibles con el ejercicio de las acciones y el acceso a los procedimientos judiciales ordinarios y extraordinarios establecidos en las leyes o en los tratados y convenios internacionales suscritos por España* ».

<sup>653</sup> Ley 52/2007, art. 2 et 3.

<sup>654</sup> LOPEZ ANGUITA Begoña, « La impunidad de los crímenes del franquismo: las insuficiencias de la Ley de Memoria Histórica, in GUIXÉ Jordi & al., *op. cit.*, p. 120. Les juges estiment que les recours individuels ne peuvent être acceptés dans la mesure où les sentences incriminées ne sont plus en vigueur. Araceli Manjón-Cabeza Olmeda souligne à ce sujet que le régime franquiste prononce à travers le préambule de la *Ley 8 de mayo de 1939* la « nullité absolue » de la « juridiction exercée dans les territoires sous domination rouge ». V. MANJON-BABEZA-OLMEDA Araceli, « 2012: Las posibilidades legales de la memoria histórica », *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n°14-12, 2012, p. 37.

<sup>655</sup> *Decreto del Excmo. Sr. Fiscal General del Estado sobre las resoluciones dictadas contra D. Lluís Companys Jover por el Tribunal de Responsabilidades políticas de Barcelona en fecha 13 de diciembre de 1939 y por el Consejo de Guerra de Oficiales Generales en fecha 14 de octubre de 1940*, Fiscalía General del Estado, Madrid, 5 avril 2010.

<sup>656</sup> V. *supra* Partie 2 Titre 1 Chapitre 1 Section 1-I-B.

<sup>657</sup> TAMARIT SUMALLA Josep, « Paradojas... », *op. cit.*, p. 24. L'auteur évoque le recours rare à la notion de « victime » de la part des députés du PSOE à l'occasion des débats parlementaire relatifs à la loi. V. les notes 73 et 77.

<sup>658</sup> Ley 52/2007, art. 11 à 14.

<sup>659</sup> En 2011 (dernière année du mandat de José Luiz Rodríguez Zapatero), le budget prévu pour les exhumations des fosses communes était de 6,2 millions d'euros. Un chiffre qui peut apparaître dérisoire au regard du nombre de fosses communes identifiées en Espagne.

communes. Cette législation entérine ainsi la « *privatisation* »<sup>660</sup> de la recherche des fosses communes, alors même que l'État est un agent privilégié voire exclusif ayant tant les moyens que la légitimité de mener ces initiatives. Cette absence d'engagement direct des autorités centrales implique un déséquilibre conséquent entre les différentes communautés autonomes concernant la localisation des fosses communes mais aussi l'identification des lieux et monuments relatifs à la mémoire historique<sup>661</sup>. Or, les différentes communautés autonomes du fait de leurs caractéristiques politiques et sociales singulières appliquent de manière très variable ces dispositions dépendantes de la collaboration entre les deux échelons administratifs *a priori* organisés autour de la *Oficina de Víctimas de la Guerra Civil y de la dictadura*<sup>662</sup>.

Par ailleurs, la question des réparations apparaît problématique. Leur caractère essentiellement symbolique, notamment à travers l'octroi d'une « Déclaration de réparation et de reconnaissance personnelle », ne permet pas de reconnaître « *la responsabilidad patrimonial de l'État ni de quelque administration publique, et ne donnera pas non plus droit à une réparation ou une indemnisation économique ou professionnelle* »<sup>663</sup>. De plus, les indemnisations prévues par la Loi 52/2007 sont essentiellement catégorielles<sup>664</sup>. Le barème d'indemnisation instauré pour les victimes de violences commises entre 1968 et 1977 reste largement inférieur à celui de la Loi 32/1999 relative aux victimes du terrorisme : 135 000 euros en cas de décès ou de grande invalidité, 35 000 euros pour incapacité permanente absolue<sup>665</sup>. Cet écart se renforce d'autant plus par la suite, avec l'entrée en vigueur de la Loi 29/2011 relative aux victimes du terrorisme, laquelle augmente considérablement les indemnisations pour ces victimes. Le décret d'application de la Loi 52/2007 précise par ailleurs que sont considérées comme victimes les individus ayant participé à des réunions ou des manifestations en défense des libertés, mais que sont écartées les personnes ayant participé à des actions violentes, ce qui exclut les membres d'ETA et du FRAP par exemple<sup>666</sup>. Ce décret témoigne aussi des limites de la législation centrale dans la

---

<sup>660</sup> MARTÍN PALLÍN José Antonio, ESCUDERO ALDAY Rafael, « De malas leyes, peores reglamentos: el desarrollo de la Ley de la memoria histórica », *Jueces para la Democracia*, vol. 66, 2009, pp. 9-25.

<sup>661</sup> *Ley 52/2007*, art. 15.

<sup>662</sup> À propos des législations des communautés autonomes relatives à la « mémoire historique », v. *supra* Partie 2 Titre 1 Chapitre 1 Section 1-II.

<sup>663</sup> *Ley 52/2007*, art. 4-5.

<sup>664</sup> Pour une analyse plus détaillée, v. *supra* Partie 2 Titre 1 Chapitre 2 Section 2 relatif à l'adaptation du modèle des Commissions Vérité.

<sup>665</sup> *Ley 52/2007*, art. 10-1.

<sup>666</sup> *Real Decreto 1803/2008, de 3 de noviembre, por el que se regulan las condiciones y el procedimiento para el abono de las indemnizaciones reconocidas en la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, a favor de personas*

mesure où aucune assistance sanitaire incluant une cellule de soutien psychologique ni assistance sociale n'est prévue<sup>667</sup>, contrairement à la législation pour les victimes du terrorisme. De plus, ce texte réglementaire exclut *de facto* du droit à la réparation financière l'ensemble des victimes décédées ou blessées entre 1936 et le 31 décembre 1967, c'est-à-dire une quantité considérable de victimes, dont par exemple les victimes de disparitions forcées durant la guerre civile et les premières années du franquisme. En effet, le simple exemple des maquisards anti-franquistes fait état de 2 036 tués et 3 211 incarcérés entre 1943 et 1950<sup>668</sup>. Enfin, il s'agit d'indemnisations et non de pensions versées automatiquement, ce qui suppose que la réparation n'est pas versée pour les individus décédés n'ayant pas de personnes de leur famille à leur charge, ce qui, selon Roldán Jimeno, écarte une grande partie des victimes étant donné leur jeune âge au moment des faits<sup>669</sup>.

Enfin, la Loi 52/2007 ne permet pas de traiter un des problèmes les plus épineux de la question de la mémoire historique : la question de l'accès aux archives. En effet, aucune disposition n'apparaît afin de garantir un accès total à l'information, notamment du fait de l'absence de la possibilité de mener des enquêtes ou d'absence de contrainte concernant les documents et informations détenues par les autorités ecclésiastiques. Or, ces autorités religieuses détiennent des informations cruciales à la fois relatives aux cimetières mais aussi relatifs aux certificats de baptême, d'une importance cardinale dans le cas des bébés volés par exemple<sup>670</sup>.

Ainsi, alors même que le gouvernement espagnol manifeste en 2008 sa préoccupation pour les « violations graves des droits de l'homme » commises à travers le monde et l'impunité dans son *Plan de Derechos Humanos*<sup>671</sup>, il n'intègre pas de manière égalitaire les victimes de la guerre civile et de la dictature franquisme dans l'espace victimaire en

---

*fallecidas o con lesiones incapacitantes por su actividad en defensa de la Democracia, de 3 de noviembre, BOE n°276, 15 novembre 2008, art. 2-1 et 2-2.*

<sup>667</sup> *Real Decreto 1803/2008*, art. 2-1 et 2-2.

<sup>668</sup> SUÁREZ Luis, *Franco. Los años decisivos 1931-1945*, Ariel, Barcelona, 2011, p. 268.

<sup>669</sup> JIMENO Roldán, *op. cit.*, p. 167. Néanmoins, la disposition relative à la dépendance économique est remplacée en 2010 afin d'intégrer comme bénéficiaires les parents, les petits-enfants, les frères et soeurs, et en dernier recours les enfants du/de la partenaire. V. *Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010*, BOE n°309, 24 décembre 2009.

<sup>670</sup> Il convient de préciser que les modalités de la transition démocratique espagnole ne permettent pas de déclassifier un certain nombre d'archives, la législation en vigueur n'étant réformée que de manière limitée par la Loi 48/1978. V. *Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales*, BOE n°84, 6 avril 1968, appliqué par le *Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968, de 5 de abril sobre Secretos Oficiales*, BOE n°47, 24 février 1969; *Ley 48/1978, de 7 de octubre, por la que se modifica la Ley de 5 de abril de 1968, sobre Secretos Oficiales*, BOE n°243, 11 octobre 1978.

<sup>671</sup> Gobierno de España, *Plan de Derechos Humanos*, 12 décembre 2008, p. 9.

construction à partir des années 1990 en Espagne. Cette inégalité est frappante au regard du traitement réservé aux victimes d'ETA qui bénéficient d'une reconnaissance non seulement sociale mais aussi institutionnelle<sup>672</sup>, et apparaît d'autant plus renforcée par l'existence d'autres victimes dont l'intégration est d'autant plus difficile, voire rendue impossible.

## **II. Une intégration tronquée**

Au-delà d'une intégration difficile pour les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste dans l'espace social et juridique des victimes de violences à motivation politique, il existe d'autres victimes inégalement reconnues par le droit. Il s'agit d'identifier deux autres catégories de victimes témoignant du caractère inégalitaire du droit : d'une part, les « autres » victimes du terrorisme, lesquelles devraient *a priori* bénéficier du même cadre juridique que les victimes d'ETA, mais dont l'application est *de facto* tronquée (**A**). D'autre part, les victimes de torture et traitements humains et dégradants constituent des victimes niées par le droit et les institutions en place. Elles sont l'objet d'une négation totale de reconnaissance politique et juridique à l'échelle centrale (**B**).

### *A. La mise à l'écart des « autres » victimes du terrorisme*

Le caractère asymétrique du cadre juridique relatif aux victimes de violences à motivation politique ne se traduit pas seulement par des normes distinctes et inégales. Elle s'illustre aussi par l'application variable de la législation relative aux victimes du terrorisme. Cette législation traduit juridiquement la volonté de distinction des victimes d'ETA par rapport aux « autres » victimes du terrorisme : les victimes des groupes d'extrême-droite (Triple A, BVE) et des GAL, c'est-à-dire du terrorisme d'État.

Tout d'abord, la mise à l'écart des « autres » victimes du terrorisme s'illustre dans la conditionnalité des indemnisations qui peuvent leur être versées. En effet, alors que les victimes d'ETA font l'objet d'une présomption d'innocence et bénéficient de ces réparations sans que soit interrogée leur participation au sein de l'appareil franquiste par exemple, les victimes d'autres formations armées ne doivent pas avoir participé ou appartenu à des

---

<sup>672</sup> ETXEBERRIA GABILONDO Francisco, conférence « Exhumando fosas, recuperando dignidades » à l'occasion du séminaire « Justicia transicional en el País Vasco y en España desde una perspectiva comparada », 28 juillet 2014, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, EhuGune.

groupes ou actions armés. Si certaines de ces victimes ont pu être reconnues par le Décret-loi 3/1979 et la Loi 32/1999 mentionnés précédemment, l'intégration de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes suppose que les victimes de groupes para-militaires ayant participé à des actions violentes ne peuvent pas prétendre à ces indemnisations<sup>673</sup>. Cette modification a des conséquences considérables pour les victimes des GAL et du BVE : d'une part, elle permet à la fois de rejeter les demandes formulées par des victimes n'ayant pas reçu d'indemnisations auparavant. D'autre part, elle écarte les victimes ayant déjà reçu des indemnisations au titre de la loi de 1999, et ayant droit à des indemnisations supplémentaires du fait d'un barème plus favorable<sup>674</sup>.

Cette exclusion est à l'origine de plusieurs recours auprès de l'*Audiencia Nacional* laquelle accepte 4 des 18 recours<sup>675</sup>. En effet, il apparaît que dans plusieurs cas, le refus du statut de victime soit prononcé alors même qu'aucune décision judiciaire préalable ne confirme la participation de l'individu concerné à des actions terroristes ni son appartenance à un groupe terroriste, dans ce cas précis à ETA<sup>676</sup>. Si le cas emblématique de José Antonio Lasa et José Ignacio Zabala incarne l'impossibilité d'être reconnus comme victimes du terrorisme par la législation de 2011, le cas de Tomás Alba permet de souligner à la fois une possibilité de recours ainsi que les réticences des autorités à reconnaître ces victimes. Conseiller municipal de *Herri Batasuna* à Saint-Sébastien, Tomás Alba est assassiné par le BVE le 28 septembre 1979. Sa famille demande une indemnisation en vertu de la Loi 29/2011, ce que le gouvernement de Mariano Rajoy refuse en 2014, argumentant que *Herri Batasuna* est illégale depuis 2001- plus de vingt ans après l'assassinat - pour être le bras politique d'ETA. L'*Audiencia Nacional* rejette les arguments du gouvernement Rajoy, et accepte en 2016 la reconnaissance de Tomás Alba comme victime du terrorisme au regard de la Loi 29/2011. Par ailleurs, la CEDH est saisie par des proches de victimes, ces dernières faisant valoir la présomption d'innocence inscrite à la fois dans la Constitution espagnole et dans la Convention Européenne des droits de l'homme<sup>677</sup>. Les juges de la CEDH estiment

---

<sup>673</sup> Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, 24 novembre 1983, Conseil de l'Europe, art. 8-2 : « *Le dédommagement peut aussi être réduit ou supprimé si la victime ou le requérant est impliqué(e) dans la criminalité organisée ou appartient à une organisation qui se livre à des infractions de violence* ».

<sup>674</sup> *Ley 29/2011*, première disposition additionnelle.

<sup>675</sup> Concernant les recours rejetés, v. SAN 162, 162, 164, 165, 166, 168, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 177, 179/2015. Concernant les recours acceptés, v. STS 161, 169, 176, 180/2015.

<sup>676</sup> Pour une analyse approfondie de la problématique de l'exclusion du droit à l'indemnisation, V. l'argumentation très détaillée proposée dans le rapport commandé par le gouvernement de la Communauté Autonome Basque: MUÑAGORRI LAGUÍA Ignacio, PÉREZ MACHÍO Ana, *Dictamen sobre indemnizaciones a víctimas de terrorismo*, IVAC-KREI, 2014, 76 p.

<sup>677</sup> CE art. 24-2 et ConvEDH, Art 6-2.

dans les deux décisions *María Cristina Larrañaga Arando against Spain*<sup>678</sup>, et *Karmele Martinez Agirre and Nagore Otegi Martinez against Spain and Maria Antonia Iburguren Astigarraga against Spain*<sup>679</sup> que la présomption d'innocence est respectée, mais ne statuent pas sur le droit des proches des victimes à recevoir une compensation ou une indemnisation<sup>680</sup>. À la lumière de l'ensemble des recours déposés auprès des instances internes et internationales, un rapport du gouvernement de la Communauté Autonome Basque de 2008 établit que 35 des 44 demandes déposées par des victimes de ces violences ont eu une réponse positive, et ont donc été reconnues comme des victimes du terrorisme<sup>681</sup>.

Ensuite, la distinction entre les victimes d'ETA et les « autres » victimes du terrorisme réside dans le traitement judiciaire des responsables des violations des droits de l'homme. En 2014, un rapport du gouvernement de la Communauté Autonome Basque relatif au traitement judiciaire des attentats perpétrés par des organisations terroristes ayant causé la mort entre 1960 et 2014, et n'ayant pas été résolu, établit un constat éloquent. Concernant le BVE et ses groupes affiliés, le rapport souligne que seulement 15 % des assassinats ont fait l'objet d'une condamnation, 25 % ont fait l'objet d'un procès sans identification de l'auteur, 60 % ne sont pas élucidés. Concernant les GAL, 44 % ont fait l'objet d'une condamnation, 37.5 % des assassinats n'ont pas été élucidés. Les quelques

---

<sup>678</sup> *María Cristina Larrañaga Arando vs Espagne*, CourEDH, Troisième section, 18 juillet 2019. Dans cette affaire, les requérants sont la veuve de Enrique Gómez Álvarez (assassiné par le BVE le 25 juin 1979), le frère de José María Echaniz Maiztegui (assassiné par les GAL le 25 septembre 1985), la mère de Ángel Gurmino Lizárraga (assassiné par les GAL le 8 février 1984), et la veuve et les enfants de Justo Elizarán Sarasola (blessé par la *Acción Nacional Española* le 13 septembre 1979 et décédé des suites de ses blessures le 5 octobre 1979). Il convient de préciser que dans les trois premiers cas, les familles des victimes ont bénéficié d'une indemnisation de 138 232,78 euros en application de la Loi 32/1999. Dans le quatrième cas, les requérants n'ont pas sollicité cette indemnité. Par ailleurs, la veuve de Enrique Gómez Álvarez bénéficie d'une indemnisation supplémentaire en application du *Real Decreto 851/1992, de 10 de julio, por el que se regulan determinadas pensiones extraordinarias causadas por actos de terrorismo*.

<sup>679</sup> *Karmele Martinez Agirre et Nagore Otegi Martinez c. Espagne*, et *Maria Antonia Iburguren Astigarraga c. Espagne*, CourEDH, Troisième section, 18 juillet 2019. Dans cette affaire, les requérants sont la veuve et la fille de Juan María Otegui Elicegui (assassiné par les GAL le 2 août 1985) et la mère de José Sabino Echaide Iburguren (assassiné par les GAL le 25 septembre 1985). Il convient de préciser que les deux requérants ont bénéficié d'une indemnisation de 138,232.78 euros en application de la *Ley 32/1999 de Solidaridad con las victimas del terrorismo*. Par ailleurs, en 1997 la veuve de Juan María Otegui Elicegui reçoit 60,101.21 euros dans le cadre d'une loterie organisée pour les victimes du terrorisme.

<sup>680</sup> V. *María Cristina Larrañaga Arando c. Espagne*, § 40.

<sup>681</sup> GVT CAB, *Informe sobre victimas del terrorismo practicado por grupos incontrolados, de extrema derecha y el GAL*, Departamento de Interior, Dirección de atención a las víctimas del terrorismo, 2008, p. 93. Les auteurs de ce rapport précisent néanmoins que l'étude n'intègre pas les procédures judiciaires et reconnaissance des victimes mises en place en France. Selon le *Foro Social permanente*, 43 des 78 personnes assassinées dans le cadre de la « guerre sale » ont été reconnues comme victimes du terrorisme par le Ministère de l'Intérieur espagnol, même si dans 75,6 % des cas ces victimes n'ont pas pu bénéficier des mêmes indemnités financières que les autres victimes du terrorisme. V. *Conclusiones del encuentro celebrado el 16 de marzo entre victimas de distintas violencias practicadas desde estamentos oficiales y representantes de las entidades que conforman el foro social permanente*, Foro Social Permanente, Mars 2019, p. 10.

condamnations se sont par la suite traduites dans la plupart des cas par des mesures de grâce ou des aménagements de peine<sup>682</sup>. Par ailleurs, au-delà de ces condamnations, la responsabilité pénale du président du gouvernement de l'époque n'a pas été engagée alors que les GAL agissaient sous ses ordres<sup>683</sup>. Felipe González affirme à ce sujet que « *il est impossible qu'un lien soit établi entre le gouvernement espagnol et les GAL. Nous, les démocrates, ne pouvons pas accorder de crédibilité à ce que disent deux condamnés aux médias* »<sup>684</sup>. Il affirme aussi à la même période que « *les 500 meurtres commis par l'ETA depuis l'amnistie de 1977 [l']inquiètent bien plus que les missions de la police espagnole en France* »<sup>685</sup>.

Par ailleurs, Aurélie Garbay-Douziech évoque « *des traitements favorables à l'action même illégale de l'État lorsqu'elle est menée contre l'ennemi etarra* »<sup>686</sup>. Deux exemples paradigmatiques de cette mansuétude sont Enrique Rodríguez Galindo, condamné à 75 ans de prison pour enlèvements, faits de torture et assassinats de Lasa et Zabala (il en effectue quatre), et Julen Elorriaga, condamné à purger la même peine pour les mêmes faits (il en effectue moins de trois). De plus, ces traitements favorables se manifestent par un soutien politique explicite de la part des autorités gouvernementales lorsque des hauts responsables sont accusés d'être impliqués dans de telles actions. C'est notamment le cas lors de la condamnation de José Barrionuevo, ministre de l'Intérieur de 1982 à 1988 et Rafael Vera, directeur des services de sécurité de l'État, qui sont les deux condamnés à 10 ans de prison pour l'enlèvement de Segundo Marey. Ce soutien explicite - ou absence de condamnation explicite - est durable, et conduit les secteurs socialistes espagnols à écarter ou à minimiser la responsabilité directe du gouvernement de l'époque. À titre d'exemple, la publication d'un rapport de la CIA<sup>687</sup> en 2020 indiquant la responsabilité des autorités dans les crimes du

---

<sup>682</sup> V. GVT CAB, *Informe sobre víctimas del terrorismo practicado por grupos incontrolados, de extrema derecha y el GAL*, Departamento de Interior, Dirección de atención a las víctimas del terrorismo, 2008, pp. 51-55. Barbara Loyer souligne à ce sujet que « *les auteurs de crimes commandités par l'État bénéficient de la protection des autorités espagnoles* ». V. LOYER Barbara, « *Conflit et représentations du conflit...* », *op. cit.*, p. 33. V. aussi ESCUDERO ALDAY Rafael, « *Los derechos de las víctimas de la transición* », in CRIADO DE DIEGO Marcos (coord.), *El itinerario de la memoria derecho, historia y justicia en la recuperación de la memoria histórica en España*, Sequitur, Madrid, 2013, p. 197.

<sup>683</sup> BENGOTXEA Joxerramon, « *¿Una Comisión de Verdad para Vasconia?* », *EhuGune*, Vitoria-Gasteiz, février 2018, p. 4.

<sup>684</sup> Entretien télévisé de Felipe González dans le programme « *Entrevista con* » sur la TVE-1 le 10 janvier 1995.

<sup>685</sup> GONZÁLEZ Felipe, *El País*, 21 décembre 1983, cité in GUITTET Pierre-Emmanuel, *Anti-terrorisme clandestin...*, *op. cit.* p. 46.

<sup>686</sup> GARBAY-DOUZIECH Aurélie, *op. cit.*, p. 304. Sur le traitement judiciaire des responsables du terrorisme des GAL, V. *Idem*, pp. 304-310. V. aussi LOYER Barbara, *op. cit.*, p. 33.

<sup>687</sup> CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, « *Terrorism review* », 19 janvier 1984, p. 19 (en ligne). V. aussi CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, « *Spain : Basque Terrorism and Government response* », novembre 1984 (en ligne).

GAL, fait face à un refus total des autorités gouvernementales concernant la possibilité de créer une commission d'enquête parlementaire le 23 juin 2020 (aux côtés des députés du PP et de Vox). La porte-parole du PSOE Adriana Lastra évoque à ce sujet des faits « *suffisamment jugés et ayant fait l'objet de condamnations il y a plus de vingt ans* »<sup>688</sup>. Dans le même sens, le rapport produit par la Fondation Ramon Rubial - liée au PSE -, établit la même année un bilan de l'action des autorités socialistes dans la disparition d'ETA, sans mentionner responsabilité ni le lien plus ou moins direct du gouvernement socialiste de Felipe González dans les GAL<sup>689</sup>.

Enfin, à cette euphémisation par les institutions des violences commises par les GAL, correspond aussi un courant académique et doctrinal tendant à minimiser la gravité des crimes commis. En effet, plutôt que d'être prioritairement érigés en exemple incontestable d'altérations de l'État de droit dans un contexte démocratique, les violences des GAL trouvent chez de nombreux universitaires l'expression voilée de leur justification, ou *a minima*, d'une relativisation de leur gravité ainsi que de la responsabilité directe du gouvernement de l'époque dans les crimes commis. L'historien Raúl López Romo livre par exemple une analyse présentant les GAL comme une conséquence presque inévitable de la violence exercée par ETA. Les GAL trouverait alors leur origine dans la violence d'ETA et non dans la responsabilité et la décision du gouvernement espagnol de créer des milices paramilitaires, alors même que la démocratie est supposée s'enraciner. Les GAL y sont le « *succès du travail de provocation d'ETA, qui visait à donner l'impression qu'ETA faisait face à un autre acteur semblable* »<sup>690</sup>, plutôt que le révélateur d'un échec considérable du nouvel État démocratique dans le respect de l'État de droit, en ayant recours à des pratiques caractéristiques d'un régime autoritaire. La qualification de terrorisme est parfois même écartée par des auteurs, tels que le juriste José Maria Ruiz Oroa, lequel déclare notamment :

*la violence de groupes para-policiers tels que le GAL dans les années 1980 ne peut pas être qualifiée ainsi au regard des caractéristiques traditionnelles du terrorisme. Parmi ces caractéristiques, apparaît la volonté de modification de la politique mise en place par le gouvernement, afin de modifier le système politique ou certains de ses aspects. Cette téléologie politique est totalement absente de la violence illégitime des GAL, qui ne*

---

<sup>688</sup> « PSOE, PP y Vox frenan una comisión de investigación en el Congreso sobre los GAL », *El País*, 23 juin 2020 (en ligne).

<sup>689</sup> « *D'autres faits importants ont aussi anticipé ce grand accord basque face à la violence terroriste. Entre autres, l'efficacité du gouvernement de Felipe González dans la lutte contre ETA, qui s'intégrait dans la collaboration entre les gouvernements français et espagnol ; ce qui se traduisait par la remise aux autorités espagnoles des membres d'ETA* », FUNDACIÓN RAMON RUBIAL, *El socialismo y el final de ETA*, 2020, p. 12. Le GAL n'y est présenté qu'à travers ses victimes, afin de souligner le caractère radicalement différent entre ces dernières et les victimes d'ETA (p. 26).

<sup>690</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, « La época del "conflicto vasco". 1995-2011. Aplicación de un mito abertzale », in RIVERA Antonio (dir.), *Nunca...*, *op. cit.*, p. 173.



*cherchaient qu'à lutter efficacement contre les terroristes d'ETA, en leur assénant des coups et en punissant ceux qui étaient censés être leurs collaborateurs. Il est donc impossible de parler d'un projet politique propre aux GAL*<sup>691</sup>

Le cadre juridique et la justice rendue pour les victimes des groupes d'extrême-droite et des GAL ne servent donc pas à renforcer un État de droit en cours de consolidation, mais illustre davantage l'ambiguïté profonde du rapport des autorités aux violences graves commises en leur nom. Ce constat est d'autant plus réel concernant d'autres violations graves des droits de l'homme commis au nom de l'État : les actes de torture et de traitements inhumains et dégradants commis par les forces de sécurité.

### *B. La négation des victimes de torture et de mauvais traitements*

Le caractère inégalitaire du cadre juridique en vigueur concernant les victimes de violences à motivation politique s'illustre par les victimes que ce dernier écarte. En effet, le cas des victimes de torture et de mauvais traitements commis par les forces de sécurité en est un exemple éloquent. Il traduit une véritable négation par les autorités centrales de pratiques héritées de la dictature, qui, comme souligné précédemment<sup>692</sup>, tendent à se perpétuer malgré le changement de régime.

L'intégration institutionnelle de la question de la torture et des mauvais traitements est progressive. Elle se manifeste de manière très résiduelle durant la période transitionnelle par la création d'une commission d'enquête au Parlement espagnol en 1979 (elle sera dissoute en 1982 sans rendre le moindre rapport)<sup>693</sup>. Par la suite, cette question est essentiellement abordée sur le territoire de la Communauté Autonome Basque à partir de la fin des années 2000, à travers l'élaboration d'un rapport du gouvernement de la Communauté Autonome Basque en 2008 et 2009<sup>694</sup> centrés sur la période allant de 2000 à 2008 concernant les détentions sous le régime de l'incommunication. Il s'agit du premier rapport institutionnel relatif à cette question, faisant écho au *Protocolo para la Coordinación*

---

<sup>691</sup> RUIZ SOROA José Maria, « Prólogo », in RIVERA Antonio (dir.), *op. cit.*, XV.

<sup>692</sup> V. Partie 1 Titre 1 Chapitre 2 Section 1-II-B-2.

<sup>693</sup> MASSIAS Jean-Pierre, « Le paradoxe... », *op. cit.*, p. 342.

<sup>694</sup> LANDA Jon-Mirena, *Informe sobre víctimas de vulneraciones de derechos humanos derivadas de la violencia de motivación política*, Dirección de Derechos Humanos, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, 24 juin 2008. Voir la section « 5.1.1 Bajo custodia policial », pp. 28-41. LANDA Jon-Mirena, *Documentación de la tortura en detenidos incommunicados en el País Vasco desde 2000 al 2008: abordaje científico*, Dirección de Derechos Humanos, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, 31 de marzo de 2009.

de la *Asistencia a Personas Detenidas en Régimen de Incomunicación* de 2003 et au *Plan de Acción en Defensa y Promoción de los derechos civiles y políticos* de 2007<sup>695</sup>. La question de la torture et des mauvais traitements fait aussi l'objet de discussions et d'accords au sein du Parlement de la Communauté Autonome Basque<sup>696</sup>, des échanges qui se développent à mesure que le processus de disparition d'ETA s'annonce irréversible.

En effet, il s'agit d'une question particulièrement sensible étant donné qu'elle fait face à l'opposition radicale des secteurs conservateurs et même socialistes. Au même titre que José Barrionuevo, ministre socialiste de l'Intérieur de 1982 à 1988, affirme qu'« *il n'existe pas de cas de torture en Espagne* »<sup>697</sup>, Pablo Casado, Président du *Partido Popular* à partir de juillet 2018, déclare à ce sujet que « *en Espagne il n'y a pas eu d'abus policiers mais des gardes civils et des policiers assassinés par ETA* »<sup>698</sup>. Ce postulat conservateur part du principe que la transition démocratique a permis naturellement une disparition des pratiques tortionnaires inhérentes au régime franquiste, à travers « *une réorganisation des anciennes forces de sécurité du régime franquiste, qui perdirent leur caractère militaire, jusqu'à devenir similaire à n'importe quelle police d'un pays démocratique* »<sup>699</sup>. Les plaintes déposées par les individus arrêtés dans le cadre de la politique anti-terroriste ne sont alors pour ce secteur politique que des inventions indiquées dans un manuel destiné aux membres d'ETA, visant à décrédibiliser les forces de l'ordre espagnoles et à alimenter la théorie d'un « conflit basque » pérennisé par une transition manquée vers la démocratie en Espagne. Le ministre socialiste de l'Intérieur Fernando Grande-Marlaska ne prend que marginalement en compte le rapport de 2017 produit par le gouvernement de la Communauté Autonome Basque, en insistant sur le fait que seule la « *vérité judiciaire* »<sup>700</sup> importe concernant les cas de torture.

---

<sup>695</sup> GVT CAB, *Protocolo para la Coordinación de la Asistencia a Personas Detenidas en Régimen de Incomunicación*, 2003 (en ligne); *Plan de Acción en Defensa y Promoción de los derechos civiles y políticos*, 6 juillet 2007 (en ligne).

<sup>696</sup> V. *inter alia* *Resolución del Parlamento Vasco relativa al respeto de los derechos penitenciarios y penales de los presos y presas vascos* (18 février 1994), *Aprobación de un sistema de certificado de gestión de calidad de la detención policial, aprobado por el Departamento de Interior y avalado por el Comité Contra la Tortura del Consejo de Europa* (décembre 2002), *Aprobación de un Protocolo para la coordinación de la asistencia a personas detenidas en régimen de incomunicación* (8 avril 2003), *Bases para un nuevo modelo vasco de gestión penitenciaria* (mars 2005).

<sup>697</sup> OLIVARES Rosa, « La tortura en el primer año del Gobierno », in MUÑAGORRI Iñaki & al., *Represión, tortura y Gobierno PSOE*, Revolución, Madrid, 1984, pp. 151-164. Cité in BABY Sophie, *Le mythe...*, op. cit., p. 546.

<sup>698</sup> Déclaration publique de Pablo Casado lors des fêtes de Vitoria-Gasteiz le 5 août 2018.

<sup>699</sup> Extrait de la carte envoyée le 2 mars 2020 par Mariano Rajoy à la juge Maria Servini de Cubria dans le cadre des poursuites pénales contre l'ancien ministre Martín Villa.

<sup>700</sup> « "La verdad judicial es que Grande-Marlaska no investiga suficientemente las denuncias de torturas" », *Público*, 7 juillet 2018 (en ligne).

Cette question est aussi systématiquement évacuée ou *a minima* euphémisée par un courant significatif de la littérature académique. Le rapport de 2014 de l'*Instituto Valentin de Foronda* illustre une minimisation de la question de la torture et des mauvais traitements commis dans le cadre de la politique anti-terroriste, en l'abordant à travers des termes vagues comme un « *problème plus important que ne le reflètent les sentences des tribunaux, même s'il s'agit d'un terrain extrêmement glissant pour des enquêtes* »<sup>701</sup>. L'historien Fernando Molina évoque quant à lui l'hypothèse selon laquelle la torture fût « *routinière* » tout en écartant la validité scientifique des recherches menées dans ce domaine : « *ces chiffres sont impossibles à établir, le rapport [de Francisco Etxeberria] le plus abouti jusqu'à aujourd'hui ne bénéficie pas d'un soutien scientifique. Il s'agit d'un rapport demandé par le gouvernement basque, dans lequel la moitié des psychologues qui y participent ont participé à la défense de prisonniers terroristes* »<sup>702</sup>. La question de la torture est aussi traitée de manière relativement évasive par le premier *lehendakari* du PSE en septembre 2011, lorsqu'il évoque des « *abus policiers, en particulier le fléau de tout État totalitaire qu'est la torture, [lesquels] perdurèrent un moment dans les structures de l'État en transformation* »<sup>703</sup>. La réalité de la torture et des mauvais traitements exercés dans le cadre de la politique anti-terroriste dans la Communauté Autonome Basque relève selon l'ancien magistrat du *Tribunal Supremo* Joaquín Giménez García d'une « *dévastation juridique* »<sup>704</sup>, qui contribue à délégitimer l'État de droit et légitimer le discours des terroristes. La position des autorités centrales, quel que soit le gouvernement en place depuis l'instauration de la monarchie parlementaire, peut alors être résumée dans une perspective systémique en quatre étapes : une absence de réponse à la suite des plaintes déposées, un recours au pouvoir judiciaire sans enquête interne, une dénonciation systématique des plaintes comme stratégie d'ETA, et enfin des recours contre les plaignants<sup>705</sup>. La question de la torture et des mauvais traitements commis par les forces de sécurité dans le cadre de la lutte anti-terroriste contre ETA constitue ainsi une inconnue de la transition, et même de l'après-transition. Elle se traduit par un écart exponentiel entre le nombre de plaintes et le nombre d'enquêtes menées, et de condamnations prononcées. Aurélie Garbay-Douziech fait à ce sujet un constat clair :

---

<sup>701</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, *op. cit.*, p. 90.

<sup>702</sup> MOLINA APARICIO Fernando, « La época socialista... », *op. cit.*, p. 123.

<sup>703</sup> Extrait du discours de politique générale du *lehendakari* Patxi López au Parlement de la Communauté Autonome Basque, le 29 septembre 2011.

<sup>704</sup> GIMENEZ GARCÍA Joaquín, intervention dans le cadre de la conférence « Begiradak ETArean amaieraren aurretik eta ondotik-Miradas al antes y después del final de ETA », Sabino Arana Fundazioa, Bilbao, 14 octobre 2019.

<sup>705</sup> ETXEBERRIA GABILONDO Francisco & *al.*, *op. cit.*, pp. 393-394.

« l'Espagne souffre de dysfonctionnements quasi systémiques tendant à ce que, lorsque des plaintes pour torture et mauvais traitements sont déposées, elles ne font pas l'objet d'une enquête effective et approfondie ainsi que le requiert pourtant la gravité des sévices allégués »<sup>706</sup>. Ces dysfonctionnements incitent le Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, à la suite de sa visite en Espagne en 2008, à rappeler aux autorités espagnoles l'obligation de mener des enquêtes « *promptes, indépendantes, impartiales et complètes* »<sup>707</sup>, dès lors qu'il y a soupçon de torture ou de mauvais traitement.

Les très fortes réticences à mener des enquêtes concernant des cas de torture n'empêchent pas par la suite la condamnation de responsables de torture et de mauvais traitements par la justice espagnole. Cependant, elles semblent dérisoires au regard de l'étendue de la pratique tortionnaire : entre 1985 et 2003, 20 affaires sont jugées, c'est-à-dire 31 victimes et 49 personnes condamnées<sup>708</sup>. Le Tribunal Constitutionnel espagnol quant à lui prononce 8 condamnations entre 2008 et 2016<sup>709</sup>. L'Espagne est aussi condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme à sept reprises entre 2002 et 2011 pour ne pas avoir mené d'enquête de manière effective<sup>710</sup>. En 2018, la condamnation de l'État dans le cas de Igor Portu et Mattin Sarasola représente un changement majeur, dans la mesure où l'Espagne est condamnée pour la première fois pour traitement inhumain et dégradant<sup>711</sup>. Le 21 mars 2019 les autorités espagnoles sont considérées coupables de violations de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques par le Comité des droits de l'homme des Nations unies<sup>712</sup> (suite la détention en incommunication en 2007 de Gorka-Joseba Lupiañez Mintegi pour appartenance à ETA). Jon-Mirena Landa fait un constat lapidaire du traitement de la question des actes de torture commis par les forces de sécurité : « *Il n'y a eu ni poursuite*

---

<sup>706</sup> GARBAY-DOUZIECH Aurélie, *op. cit.*, p. 384.

<sup>707</sup> A/HRC/10/3/Add.2, § 64, pp. 24-25.

<sup>708</sup> Pour le détail des condamnations par la justice espagnole concernant des cas de torture et de mauvais traitements, V. GVT CAB, ETXEBERRIA GABILONDO Francisco & al., *Informe preliminar sobre diseño y primeros pasos del estudio sobre la tortura, Proyecto de investigación de la tortura en Euskadi entre 1960-2010*, 31 décembre 2014, pp. 54-56.

<sup>709</sup> STC 52/2008, de 14 de abril (BOE n°117, 14 mai 2008), STC 69/2008, de 23 de junio (BOE n°178, 24 juillet 2008), STC 107/2008, de 22 de septiembre (BOE n°245, 10 octobre 2008), STC 63/2010, de 18 de octubre (BOE n°279, 18 novembre 2010), STC 131/2012, de 18 de junio (BOE n°163, 9 juillet 2012), STC 153/2013, de 9 de septiembre (BOE n°242, 9 octobre 2013), STC 130/2016, de 18 de julio (BOE n°196, 15 août 2016), STC144/2016, de 19 de septiembre (BOE n°263, 31 octobre 2016).

<sup>710</sup> PEGO Laura, *op. cit.*, p. 274.

<sup>711</sup> CEDH, Affaire Portu Juaenea et Sarasola Yarzabal c. Espagne, Troisième section, 13 février 2018, requête n°1653/13.

<sup>712</sup> CCPR/C/125/D/2657/2015. Le Comité demande aux autorités espagnoles de lui faire parvenir un rapport établissant les faits et de lui assurer la diffusion la plus large possible.

*effective, ni enquête, ni condamnation : en résulte de manière générale, l'impunité* »<sup>713</sup>. Un constat partagé par Manuela Carmena qui évoque quant à elle un « *trou noir en raison de l'impunité, dans notre société démocratique, pour certains délits de torture* »<sup>714</sup>, tandis que Benito Morentin évoque « *un problème sérieux de violations des droits de l'homme qui n'a jamais reçu l'attention institutionnelle qu'elle mérite* »<sup>715</sup>. Les victimes de torture et de mauvais traitements sont donc invisibles, ou rendues invisibles par les institutions centrales, et sont l'objet d'un « *oubli* » selon Amnesty International<sup>716</sup>. Elles sont écartées du discours narratif de la période transitionnelle mais aussi de la période de la consolidation démocratique ce qui participe à la formation d'un paradoxe relevé entre autres par le Comité contre la torture des Nations unies en 2002. Ce dernier « *s'inquiète de la contradiction qui existe entre l'affirmation de l'État partie selon laquelle la torture ou les mauvais traitements ne sont pas pratiqués en Espagne, hormis quelques cas très isolés, et les informations émanant de sources non gouvernementales qui indiquent que les forces de police et de sécurité de l'État continuent de se livrer à des actes de torture et d'infliger des mauvais traitements* »<sup>717</sup>.

Le rapport dirigé par Francisco Etxeberria souligne par ailleurs le faible montant des réparations pour les victimes reconnues<sup>718</sup> : les trois quarts des réparations attribuées sont inférieures à 6.000 euros. Elles sont par ailleurs inexistantes lorsque lorsque les responsables ne sont pas identifiés, ce qui est incompatible avec les standards internationaux relatifs aux réparations. L'ensemble de ces obstacles témoigne de la négation de reconnaissance des victimes de torture et de mauvais traitements commis dans le cadre de la lutte anti-terroriste

---

<sup>713</sup> LANDA Jon-Mirena, « Ley vasca de paz, derechos humanos y reconciliación: una propuesta », *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria*, n°45, 2013, p. 34.

<sup>714</sup> CARMENA Manuela, « Le décret sur les victimes de violations des droits de l'homme - Bilan et avenir », in LANDA Jon-Mirena (dir.), *Justice transitionnelle...*, op. cit., p. 177.

<sup>715</sup> MORENTIN Benito, « Les instruments médicaux-légaux d'identification des victimes de torture », in LANDA Jon-Mirena (dir.), *Justice transitionnelle...*, op. cit., p. 231.

<sup>716</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *País vasco: Informe de Amnistía Internacional sobre el derecho a la verdad, justicia y reparación para las víctimas de violaciones de derechos humanos, como la tortura*, 1er août 2017, p. 16. L'ONG souligne en 1975 le recours « *répandu, systématique et sévère de la torture à l'égard des prisonniers des quatre provinces basques, mais plus particulièrement dans les deux provinces faisant l'objet de l'état d'exception* ». V. aussi AMNESTY INTERNATIONAL, *Report of an Amnesty international mission to Spain*, 1<sup>er</sup> septembre 1975, p. 3. En 2007, Amnesty International joint un degré d'impunité élevé, le caractère faible des réparations accordées aux victimes, ainsi que l'absence de sanction disciplinaire contre les responsables. V. AMNESTY INTERNATIONAL, *Sal en la herida, la impunidad efectiva de agentes de la policía en casos de tortura y otros malos tratos*, 2007, p. 18.

<sup>717</sup> CAT/C/CR/29/3, Point D) - 8. V. aussi les points a) et b) du § 11 - D). Il dénonce par ailleurs dans ses autres rapports à la fois la lenteur des investigations provoquant une absence de sanctions ainsi qu'un manque de reconnaissance pour les victimes. Pour un aperçu des rapports et recommandations formulées par des ONG et organisation internationales, V. GARBAY-DOUZIECH Aurélie, op. cit., pp. 279-289.

<sup>718</sup> ETXEBERRIA GABILONDO Francisco & al., op. cit., pp. 393-394.

contre ETA. Ce constat incite José Luis de la Cuesta à proposer en 2014 une loi de prévention de la torture<sup>719</sup>, afin de combler les « carences de la législation » flagrantes en comparaison avec la législation en vigueur pour les victimes du terrorisme ou encore de la guerre civile et de la dictature franquiste<sup>720</sup>.

Qu'il s'agisse des victimes de torture et de mauvais traitements ou des « autres » victimes du terrorisme, une partie des victimes de violences à motivation politique sont marginalisées de l'espace social et juridique victimaire. Leur reconnaissance est conditionnée par l'origine de la violence: répression durant la dictature, assassinats ou mauvais traitements dans le cadre de la politique anti-terroriste en période démocratique, ou terrorisme émanant d'un groupe armé - que le contexte soit dictatorial ou démocratique -. Cette marginalisation s'inscrit dans la volonté fondamentale et continue de distinguer les victimes d'ETA vis-à-vis des autres victimes, en préservant leur statut juridique, social et institutionnel de « victimes sacralisées ».

---

<sup>719</sup> DE LA CUESTA José Luis, « Une loi basque de prévention de la torture ? », in LANDA Jon-Mirena (dir.), *Justice transitionnelle...*, op. cit., pp. 229-239.

<sup>720</sup> DE LA CUESTA José Luis, PEGO OTERO Laura, PEREZ MACHIO Isabel, *Impulso de la Paz...*, op. cit., p. 305.

## Conclusion du Chapitre 1

Le défi transitionnel est juridiquement construit autour d'une reconnaissance radicalement asymétrique et inégalitaire des différentes violences à motivation politique commises sur ce territoire. Il se traduit alors par une marginalisation d'une partie significative des violences commises dans la Communauté Autonome Basque.

Le récit mythificateur entourant la transition démocratique espagnole ne permet pas dans un premier temps de mettre en place une reconnaissance des victimes de violences à motivation politique commises pendant la transition. Au même titre que le « pacte social » de la transition s'articule autour de l'oblitération des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste, il écarte de la même manière dans un premier temps les victimes d'un terrorisme progressivement structurel, ainsi que les victimes de violences héritées de pratiques dictatoriales.

La reconnaissance de ces victimes a lieu à retardement, et au moyen d'une intégration juridique inégalitaire des différentes victimes de violences à motivation politique. L'instauration d'un système de protection des victimes à plusieurs vitesses participe à l'enracinement d'inégalités considérables dans le processus de consolidation de la démocratie, en conditionnant le niveau d'assistance à l'origine de la violence. Le droit progressivement en vigueur entérine ainsi une différence « *abyssale* »<sup>721</sup> non seulement dans la qualité de l'assistance et des réparations accordées aux victimes, mais aussi des temporalités qui traduisent juridiquement l'ambiguïté transitionnelle identifiée précédemment. Cette inégalité n'est pas ailleurs pas seulement juridique, mais aussi - voire surtout - institutionnelle et mémorielle, et se renforce à mesure que se consolide la démocratie.

---

<sup>721</sup> LANDA Jon-Mirena, « Políticas de víctimas de la violencia... », *op. cit.*, p. 37.

## Chapitre 2 : Une reconnaissance mémorielle inégale des victimes

Au-delà du cadre juridique inégalitaire pour les victimes de violences à motivation politique, le défi transitionnel est illustré par un deuxième élément structurel : l'institutionnalisation complexe de la représentation des violences commises dans le passé. Cette institutionnalisation est elle aussi inégalitaire, et traduit dans les politiques de représentation de la mémoire collective toute l'ambiguïté transitionnelle caractéristique de ce territoire. En effet, le rapport complexe à la temporalité entretenu par le cadre juridique identifié précédemment se traduit par des politiques publiques d'autant plus ambiguës, qui intègrent de manière variable - voire radicalement opposée - le caractère trans-transitionnel des différentes violences. Ces politiques publiques contribuent alors au renforcement des incohérences temporelles identifiées dans le cadre juridique étudié : rapport inversé entre victimes et bourreaux, hiérarchisation des différentes catégories de victimes de violences à motivation politiques, entre autres.

La consolidation du défi transitionnel par une asymétrie mémorielle dans la reconnaissance des victimes incite alors à poser une question centrale : comment les autorités publiques, au-delà de la stricte application de la loi, présentent-elles un passé violent aussi complexe et ambigu ? La réponse à ce défi mémoriel fait intervenir principalement deux catégories d'acteurs. D'une part, entrent en jeu les autorités politiques, représentées dans cette analyse par le gouvernement de la Communauté Autonome Basque et le gouvernement central, lesquels entrent dans une concurrence institutionnelle relative à la représentation du passé. D'autre part, doit aussi être intégrée la société civile, qui, notamment à travers les associations de victimes, joue un rôle considérable dans la sensibilisation de l'opinion publique et du législateur. Elles participent d'autant plus à l'institutionnalisation qu'elles sont nombreuses, diverses et porteuses de messages et de revendications perçues comme contradictoires, alors qu'elles adoptent toutes le langage commun du triptyque « vérité, justice réparation ». Elles participent ainsi à la consolidation - ou à la contestation - des différents régimes mémoriels, en appelant de concert à l'intervention des autorités publiques.

Cette ambiguïté est constitutive de régimes mémoriels concurrents, qui répondent chacun à leur manière au « nœud gordien » mémoriel caractéristique de ce territoire. Ils s'intègrent dans une forme de concurrence institutionnelle et politique entre différentes autorités, témoignant de l'extraordinaire profondeur des clivages qui cimentent les questions



mémorielles (**Section 1**). À cette concurrence mémorielle correspond aussi une concurrence victimaire, au sein de laquelle les différentes catégories de victimes se distinguent dans les intérêts, et convergent dans leurs revendications (**Section 2**).

## **Section 1 : Une concurrence mémorielle institutionnalisée**

La réflexion relative aux représentations du passé doit être intégrée dans un ensemble de différents régimes mémoriels sociaux et institutionnels, qui complètent les régimes juridiques identifiés dans le chapitre précédent. Cette intégration est rendue d'autant plus difficile du fait de l'existence d'un « nœud gordien » mémoriel lié à la poursuite de violences trans-transitionnelles, ainsi qu'à des interprétations contradictoires de ces violences. En effet, comme évoqué précédemment, la poursuite des violences pendant et après la transition démocratique rebat les cartes transitionnelles : un militant d'ETA agissant contre la dictature devient un terroriste anti-démocratique, tandis qu'un cadre franquiste est aisément intégré aux rouages de la nouvelle démocratie. Cette problématique se pose d'autant plus lorsque ce même militant d'ETA ayant agi pendant le régime dictatorial est présenté *a posteriori* comme un terroriste par les institutions démocratiques. À ce sujet, Sophie Baby évoque un « *brouillage des perceptions victimaires emblématique des situations où les conflits se sont superposés les uns aux autres* »<sup>722</sup>. Ce « brouillage » est nourri par l'institutionnalisation de perceptions opposées des violences : d'une part, une vision homogène dans le temps du « conflit basque » intégrant la violence d'ETA dans une seule et même violence à motivation politique. D'autre part, une vision monolithique de la violence d'ETA comme organisation terroriste anti-démocratique dès sa naissance, dont les victimes doivent faire l'objet d'une institutionnalisation spécifique et prioritaire, que la violence ait été commise pendant la dictature ou pendant la démocratie.

Face à la porosité des frontières mémorielles (I), chaque institution (gouvernement de la Communauté Autonome Basque et gouvernement central) apporte sa propre réponse, formant ainsi des dynamiques mémorielles concurrentielles sur un même territoire (II).

### **I. Des frontières mémorielles poreuses**

Le « brouillage » lié à la persistance de violences qui survivent au processus de transition démocratique, et dont les victimes sont inégalement reconnues, se traduit de manière paradigmatique dans la représentation projetée par les institutions. Déjà souligné concernant la législation relative aux victimes du terrorisme (Loi 32/1999 et Loi 29/2011), le dépassement juridique de la transition démocratique comme référence temporelle est

---

<sup>722</sup> BABY Sophie, « Les victimes oubliées... », *op. cit.*, p. 89.

renforcé par les représentations institutionnelles des différentes violences. Leur caractère intrinsèquement trans-transitionnel efface d'autant plus cette référence transitionnelle pourtant politiquement omniprésente voire culturellement.

La porosité des frontières mémorielles s'illustre par l'existence originelle d'un « *nœud gordien* »<sup>723</sup> mémoriel (A), lié à l'extraordinaire complexité de l'empilement trans-transitionnel de différentes violences sur ce territoire. L'existence d'un tel degré de complexité dans le traitement des violences implique que les autorités opèrent des arbitrages ambigus dans les temporalités retenues. Le gouvernement de la Communauté Autonome Basque s'oriente quant à lui vers la conceptualisation d'une *summa divisio* mémorielle (B).

#### A. Le « *nœud gordien* » mémoriel

La problématique de l'institutionnalisation du traitement du passé violent nécessite d'être abordée au regard de la complexité de l'interprétation de celui-ci. En effet, la superposition de plusieurs violences trans-transitionnelles implique des interprétations diverses<sup>724</sup>, mais surtout des contradictions mémorielles considérables. Ces paradoxes sont constitutifs d'un « *noeud gordien* » mémoriel, face auquel chaque institution tranche de manière arbitraire et radicale un sujet complexe.

Ce « *nœud gordien* » est lié à l'application rétroactive de la législation relative aux victimes du terrorisme. Cette législation s'applique jusqu'à une période pré-transitionnelle, assimilant *de facto* une violence de résistance à un appareil dictatorial à une violence terroriste intrinsèquement anti-démocratique. Ainsi, un membre de l'opposition violente à la dictature assassinant un haut représentant de l'appareil dictatorial est présenté comme terroriste, au même titre que s'il avait commis un crime terroriste dans le cadre de la démocratie enracinée. À l'inverse, un haut représentant de la dictature assassiné par un groupe d'opposition violente durant la dictature est commémoré comme une victime du terrorisme au même titre qu'une victime du terrorisme tombée durant la période démocratique. Sophie Baby évoque ce dilemme mémoriel de manière explicite : dans un contexte où « *bourreaux et victimes se superposent : le violent, le terroriste, le persécuteur peut-il être aussi une victime ?* »<sup>725</sup>. Cette ambiguïté profonde liée à l'interprétation de la

---

<sup>723</sup> Expression empruntée à Sophie Baby, in BABY Sophie, « Les victimes oubliées... », *op. cit.*, p. 98.

<sup>724</sup> V. *infra* Partie 1 Titre 1 Chapitre 2 Section 2.

<sup>725</sup> BABY Sophie, « Les victimes oubliées... », *op. cit.*, p. 99.

violence est le reflet du « télescopage » entre deux catastrophes originelles cristallisant l’imaginaire politique, social, mais aussi l’état du droit concernant les violences à motivation politique : la guerre civile et la naissance d’ETA. La superposition des violences qui y sont liées, en particulier durant la période 1960-1978, est constitutive de ce « nœud gordien » mémoriel, dans une période de lecture retrospective de l’ensemble des violences commises sur ce territoire.

Ce paradoxe est illustré par le traitement réservé à des responsables franquistes assassinés par ETA, comme par exemple Melitón Manzanás, qui a le double rôle de victime et de bourreau. Assassiné par ETA le 2 août 1968, Melitón Manzanás est le chef de la *Brigada de Investigación Social* et symbole de la lutte anti-subversive contre le nationalisme basque, par le recours systématique à la torture dans la province du Gipuzkoa, notamment dans les années 1960<sup>726</sup>. Les violations des droits de l’homme dont il est responsable sont amnistiées par la Loi 48/1977, mais l’attentat dont il est mortellement victime implique sa reconnaissance en tant que victime du terrorisme. Il est ainsi décoré à titre posthume de la *Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo* sous le gouvernement Aznar en 2001<sup>727</sup>, et le premier individu à bénéficier de cette décoration<sup>728</sup>. L’opposition des formations de gauche, des régionalistes et de plusieurs ONG (par exemple *Amnesty International*) ne suffit pas à annuler cette décoration. Le *Tribunal Supremo* rejette ainsi l’ensemble des recours formulés par *Izquierda Unida*, du PNV et la *Associació Catalana per a la Defensa dels Drets Humans*, soulignant « l’oubli absolu » de la trajectoire politique antérieure des individus ayant assumé les principes démocratiques de la transition espagnole :

*Un des piliers de notre démocratie, qui a permis de la doter d’une stabilité quasi inconnue, est l’intégration de tous ceux qui ont assumé les principes démocratiques, à travers un oubli absolu de leur trajectoire politique antérieure d’un point de vue politique, il nous semble donc sans fondement et contraire aux principes de la loi, d’exclure de l’idée de réconciliation ceux à qui il a été empêché d’intégrer les valeurs démocratiques, sans qu’il y ait de raison d’affirmer, si ces derniers avaient survécu au changement de régime, n’auraient pas intégré ces valeurs à la suite de la transition politique, comme l’a fait l’immense majorité des espagnols, indépendamment de leur trajectoire politique précédente, comme en témoigne le fait que des personnalités importantes de l’ancien régime ont rendu d’importants services à la Démocratie, de laquelle, dans notre système constitutionnel, sont exclus ceux qui ont*

---

<sup>726</sup> CASANELLAS PENALVER Pau, « Lecciones para después de la crisis - El *Plan Udaberri* (1969) y la lucha del espionaje franquista contra la «subversión» en el País Vasco », in NAVAJAS ZUBELDIA Carlos, ITURRIAGA BARCO Diego, *Novísima. Actas del II Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, Universidad de La Rioja, Logroño, 2010, p. 384.

<sup>727</sup> Cette décoration est prévue par la Loi 32/1999, art. 4.

<sup>728</sup> GARBAY-DOUZIECH Aurélie, *op. cit.*, p. 417.

*persisté dans le soutien ou la participation au terrorisme, des raisons qui justifient les termes de l'article quatre de la Loi 32/1999 [...]»<sup>729</sup>*

Le *Tribunal Constitucional* part ainsi du principe que l'ensemble du personnel des institutions franquistes, y compris des tortionnaires notoires agissant dans le cadre de la lutte anti-terroriste, se seraient naturellement convertis au nouveau système démocratique alors même qu'ils ont disparu au moment de la transition démocratique. Les juges constitutionnels procèdent alors selon Jean-Pierre Massias à une « *sorte de présomption de conversion démocratique y compris pour les anciens tortionnaires* »<sup>730</sup>.

Au-delà de cette distinction honorifique, le cas de Melitón Manzanás illustre les incohérences mémorielles de manière plus profonde encore. En effet, en tant que victime du terrorisme d'ETA, une plaque commémorative à son nom est présente dans le monument de l'artiste Agustín Ibarrola<sup>731</sup> dédié aux victimes du terrorisme inauguré en 2003 à Vitoria-Gasteiz, à la demande du COVITE, et en présence du maire du *Partido Popular*, Alfonso Alonso. Le nom de Melitón Manzanás apparaît sur ce monument aux côtés de Francisco Tomás y Valiente, Gregorio Ordoñez, Miguel Ángel Blanco, ou encore José Luis López de Lacalle par exemple. Le cas de la dernière victime mentionnée est particulièrement révélateur de cette incohérence mémorielle et de l'ambiguïté de la frontière entre victimes et bourreaux. En effet, José Luis López de Lacalle est l'une des victimes incarnant la stratégie de « socialisation de la douleur » évoquée précédemment. Journaliste du quotidien *El Mundo*, critique de la violence exercée par ETA sous la démocratie, il est assassiné par ETA le 7 mai 2000 à Andoain (Gipuzkoa). Durant la dictature, il milite au sein du parti communiste espagnol et devient membre des *Comisiones Obreras*, raison de son incarcération en 1966 par *Brigada Político-social* du Gipuzkoa. Lors de cette détention, il affirme avoir été victime de torture et de mauvais traitements, notamment de la part de Melitón Manzanás<sup>732</sup>. Le paradoxe est ainsi significatif, dans la mesure où, aujourd'hui, les plaques commémoratives de José Luis López de Lacalle et de Melitón Manzanás cohabitent dans un même monument dédié aux victimes du terrorisme, et arborant le symbole du

---

<sup>729</sup> V. STS 1680/2003, 12/03/2003, Recurso 220/2001, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo; Premier fondement, § 13.

<sup>730</sup> MASSIAS Jean-Pierre, *Faire la paix...*, *op. cit.*, p. 80.

<sup>731</sup> Artiste basque engagé auprès des victimes du terrorisme d'ETA, il est notamment le créateur du *lazo azul* au début des années 1990, symbole de l'opposition sociale grandissante à la violence d'ETA à la suite du début de la stratégie de « socialisation de la douleur ».

<sup>732</sup> « Torturado por Franco, asesinado por ETA », *El País*, 2 février 2003 (en ligne).

*Colectivo de Víctimas del Terrorismo*, association regroupant le plus grand nombre de victimes du terrorisme dans la Communauté Autonome Basque, et médiatiquement la plus active.

À la problématique de la frontière floue entre victimes et bourreaux, s'ajoutent la complexité de trajectoires individuelles dans des périodes historiques radicalement différentes, ainsi que le regard qui y est porté *a posteriori* à travers une vision monolithique de la violence. Là encore, plusieurs exemples soulignent la porosité des différents régimes mémoriels et de l'ambiguïté dans l'interprétation des différentes violences commises dans la Communauté Autonome Basque. Le cas de Juan María Jáuregui est à son tour emblématique de cette complexité. Membre d'ETA pendant la dictature franquiste jusqu'en 1972 et incarcéré plus d'un an et demi en tant que membre de l'organisation, il devient membre du PCE, intègre le PSE en 1990, avant de devenir gouverneur civil du Gipuzkoa en 1994. Il devient célèbre à la suite de ses positions de condamnations fermes de l'action des GAL, et témoigne contre le général Enrique Rodríguez Galindo dans son procès relatif aux GAL. En tant que représentant du PSE, il est assassiné par ETA le 29 juillet 2000<sup>733</sup>.

Face à ce « nœud gordien » mémoriel, les différents secteurs politiques ne font pas preuve d'une réelle admission de la complexité liée au télescopage des différentes violences commises dans la Communauté Autonome Basque et en Espagne en général. Par exemple, le *Partido Popular* refuse catégoriquement de reconnaître l'action d'ETA pré-1975 comme un mouvement d'opposition à la dictature franquiste. En témoignent les propos du député conservateur Jorge Fernández Díaz en 2007 au sein de la commission parlementaire relative à la Loi 52/2007. Ce dernier demande en effet d'établir une condition relative aux indemnisations perçues par les victimes de la période entre le 1<sup>er</sup> janvier 1968 et le 6 octobre 1977, en ajoutant la mention « *tant que le comportement de la victime est en accord avec les principes et valeurs constitutionnels en vigueur aujourd'hui* ». Il affirme que le *Partido Popular* « *n'est pas disposé à ce que les etarras puissent être indemnisés comme des combattants de la liberté* »<sup>734</sup>. Il en fait de même en 2009 devant le Congrès des députés :

---

<sup>733</sup> Propos de Maixabel Lasa - veuve de Juan María Jáuregui et responsable du département d'assistance aux victimes du terrorisme du gouvernement de la Communauté Autonome Basque de 2001 à 2012 - à l'occasion du Forum public « Guerre civile, franquisme, conflit basque : une commission vérité et réconciliation pour l'Espagne ? » organisé à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour le 3 février 2018 par l'Institut d'études ibériques et ibérico-américaines, l'Institut Universitaire Varenne et l'Association Francophone de Justice Transitionnelle.

<sup>734</sup> Propos de Jorge Fernández Díaz in *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados*, Comisiones, Constitucional, n°925, VIII Legislatura, 17 octobre 2007, p. 35.

*Je tiens à rappeler qu'il a été dit au sein de cette hémicycle que les assassins terroristes d'ETA ou du GRAPO, par exemple, qui ont commis des attentats entre le 1<sup>er</sup> janvier 1968 et le 6 octobre 1977 ont le droit de percevoir des indemnisations, et qu'ils doivent être indemnisés par l'État. Voulez-vous que je vous rappelle - étant donné que nous évoquons des victimes - combien de victimes ont fait ces terroristes pendant cette période ? Je ne prendrai qu'un seul exemple : l'attentat de la cafeteria de la rue del Correo, 13 septembre 1974 : 12 morts - 2 policiers et 9 civils - et 71 blessés - 69 civils et 2 policiers qui moururent ensuite - qui étaient dans la cafeteria à ce moment-là. Et vous demandez, au sein de cette assemblée, que l'État social et démocratique indemnise les auteurs de ces attentats dans le cas où ils auraient été blessés ou tués en conséquence de cet attentat [...] Cela nous semble une offense indigne d'un État de Droit<sup>735</sup>*

Au regard de ces paradoxes mémoriels, les différentes autorités adoptent leur propre projection institutionnelle des différentes violences commises sur ce territoire, en procédant à des arbitrages afin de délier ce « nœud gordien » mémoriel.

#### *B. La summa divisio mémorielle*

Face à la complexité de ce « nœud gordien » mémoriel, ainsi qu'au cadre juridique en vigueur, le gouvernement de la Communauté Autonome Basque opère une synthèse conceptuelle, en établissant une *summa divisio* mémorielle. En effet, l'exécutif du PNV tente de résoudre ces tensions mémorielles considérables liées à l'enchevêtrement des violences, en distinguant deux temporalités : la « mémoire historique » et la « mémoire récente », intégrées dans une seule et même « mémoire démocratique ».

D'une part, les autorités de la Communauté Autonome Basque identifient la mémoire historique pour désigner la période 1936 et 1975, incluant la guerre civile et la dictature franquiste, en respectant les bornes temporelles de la Loi 52/2007<sup>736</sup>. L'objectif central du gouvernement concernant cette période est d'établir la « *vérité institutionnelle de la vérité de la Mémoire historique et la réparation morale pour les victimes* »<sup>737</sup>. Cette conception est ancrée dans une projection internationale dressant un parallèle notamment avec le cas des victimes des dictatures latino-américaines des décennies 1970 et 1980. En témoigne par exemple la volonté de collaboration manifestée par l'exécutif de la Communauté Autonome

---

<sup>735</sup> Propos de Jorge Fernández Díaz in *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados*, n°124, IX Legislatura, 19 novembre 2009, pp. 35-36.

<sup>736</sup> GVT CAB, *Plan de Actuación 2017-2020*, op. cit., point 1.1.2, p. 13.

<sup>737</sup> Déclaration du Secrétaire général aux Droits à l'homme au Vivre-ensemble et à la Coopération Jonan Fernández à l'occasion du Congrès international organisé dans le cadre des cours de l'Université d'été de EHU-UPV, « Cuerpos incómodos : violencia masiva, fosas comunes y necropolítica », le 18 juillet 2018 à Saint-Sébastien (en ligne).

Basque avec la *Escuela de Mecánica de la Armada* argentine, ancien centre de détention et de torture converti en en 2004 en *Espacio para la Memoria y para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos*<sup>738</sup>.

D'autre part, le concept de « *mémoire récente* »<sup>739</sup> apparaît à partir de la fin des années 2010 dans les politiques publiques menées par le gouvernement de la Communauté Autonome Basque afin d'aborder les violations des droits de l'homme à motivation politique commises entre 1960 et aujourd'hui sur ce territoire. La « *mémoire récente* » intègre, en application de la temporalité prévue dans la législation relative aux victimes du terrorisme, « *le terrorisme d'ETA et de ses différentes ramifications, le contre-terrorisme illicite, ainsi que les violations des droits de l'homme commises dans un contexte de motivation politique* »<sup>740</sup>. Cette seconde référence chronologique caractérise la quasi-totalité des plans et initiatives gouvernementales mis en place pour aborder la question des violences à motivation politique sur ce territoire<sup>741</sup>. Il en est de même pour l'immense majorité des formulations d'excuses publiques de la part de représentants de l'exécutif de la Communauté Autonome Basque pour le manque de réaction de la part des institutions à l'endroit des victimes du terrorisme. En témoignent par exemple les propos du *lehendakari* Iñigo Urkullu en 2015 : « *Jusqu'au début des années 1990 il y a eu un vide concernant les victimes. Le gouvernement basque veut à nouveau demander pardon pour cela, et en particulier aux victimes des années 1970, 1980 et 1990* »<sup>742</sup>. Les initiatives les plus « *innovantes* » menées par les autorités de la Communauté Autonome Basque en matière de respect des droits de l'homme relèvent aussi quasi-exclusivement de la période de la « *mémoire récente* » : permises par le cadre juridique régional<sup>743</sup>, les plans

---

<sup>738</sup> « *Azken diktadura militararen atxiloteta eta tortura zentroa bisitatu du Urkulluk Argentinan* », *Naiz*, 1<sup>er</sup> novembre 2018 (en ligne).

<sup>739</sup> GVT CAB, *Plan de Actuación 2017-2020*, *op. cit.*, points 1.1.3, p. 14.

<sup>740</sup> *Idem*, § 3.5.2 et 3.5.3, p. 25.

<sup>741</sup> V. *inter alia* GVT CAB, *Plan vasco de educación para la paz y los derechos humanos*, Dirección de Derechos Humanos, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad social, 2007; GVT CAB, *Informe de víctimas de vulneraciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*, Dirección de Derechos Humanos, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad social, 2008. Ce rapport intègre des violations des droits de l'homme commises à partir de 1968 en application de la temporalité prévue par la Loi 32/1999 en vigueur au moment de l'élaboration du document; GVT CAB, *Convivencia democrática y deslegitimación de la violencia* (2010-2011), 31 mai 2010; GVT CAB, *Programa Gertu, Refuerzo de la atención personalizada a las víctimas y de su participación*, Secretaría General de Paz y Convivencia, 12 Mai 2014.

<sup>742</sup> Discours du *lehendakari* Iñigo Urkullu à l'occasion des journées d'études « *Víctimas del terrorismo y Sociedad* », 5 juin 2015 (en ligne). V. aussi GVT CAB, « *Día de la memoria, Memoriaren pedagogia kritikoa, la sociedad vasca: luces y sombras* », *Gogora*, 8 novembre 2018 (en ligne).

<sup>743</sup> *Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo*, BOE n°212, de 3 de septiembre de 2011, préambule, section 3, § 22. V. aussi art. 5-3 et art. 9-b).



gouvernementaux<sup>744</sup>, ou encore l'organisation témoignages de victimes au sein des établissements scolaires. Enfin, l'exemple le plus révélateur de la cristallisation du traitement des violations des droits de l'homme par la « mémoire récente » est sans aucun doute la très vive polémique en réaction à la mise place du programme *Herenegun*, visant à présenter une mise en récit de la violence commise depuis la création d'ETA au sein des établissements scolaires de la Communauté Autonome Basque.

La priorité accordée à la « mémoire récente » par les autorités de la Communauté Autonome Basque s'illustre aussi dans le fait que les sondages relatifs aux violations des droits de l'homme sont par ailleurs exclusivement orientés autour de cette temporalité<sup>745</sup>. Ces sondages reflètent par ailleurs qu'il existe dans la Communauté Autonome Basque une réelle problématique liée à la connaissance des violations des droits de l'homme commises dans le passé. En effet, le manque de connaissance de la réalité des différentes violences par les nouvelles générations de la Communauté Autonome Basque s'avère particulièrement alarmant. Un rapport de l'Université de Deusto (Bilbao) commandé par le gouvernement de la Communauté Autonome Basque fait à ce sujet un constat saisissant<sup>746</sup>: 50 % des étudiants interrogés ne dispose pas des informations suffisantes afin de définir l'attentat d'Hipercor<sup>747</sup>, 40 % concernant l'enlèvement de Miguel Ángel Blanco. De la même manière, la moitié (54 %) seulement des étudiants interrogés sont capables d'expliquer l'enlèvement et l'assassinat par les GAL après des actes de torture et de mauvais traitements de José Antonio Lasa y José Ignacio Zabala<sup>748</sup>. Ce constat est d'autant plus saisissant que cette étude est menée cinq ans après la déclaration de la fin de la violence par ETA, laquelle correspond, comme observé précédemment, à une institutionnalisation croissante du traitement public des victimes de différentes violences commises sur le territoire de la Communauté Autonome Basque. Par ailleurs, il convient de souligner que ces chiffres concernent la période postérieure à

---

<sup>744</sup> *Plan Vasco de educación para la paz y los derechos Humanos* (2008-2011), lequel insiste sur la valeur pédagogique des témoignages de victimes du terrorisme pour la construction de la paix, notamment grâce aux médias ; Conseil Consultatif d'Éducation aux Droits de l'homme et à la Paix en 2009. *Decreto 31/2009, de 10 de febrero, de creación y regulación del Consejo Consultivo de Educación en Derechos Humanos y por la Paz*, BOPV n°48/133, 10 mars 2009.

<sup>745</sup> GVT CAB, « Paz y convivencia », Gabinet de Prospección Sociológica-Presidencia del Gobierno Vasco, novembre 2016, 58 p (en ligne). GVT CAB, *Euskobarómetro*, mai 2018, graphique n°27, p. 54 (en ligne).

<sup>746</sup> GVT CAB, *Conocimiento y discursos de la población universitaria sobre terrorismo y vulneraciones de derechos humanos en Euskadi*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, 7 juillet 2017. V. la partie 3.4 « Nivel de conocimiento », p. 30.

<sup>747</sup> Un des attentats les plus spectaculaires commis par ETA, dans le centre commercial d'Hipercor à Barcelone le 19 juin 1987, faisant 21 morts et 45 blessés.

<sup>748</sup> Le cas Lasa et Zabala est identifié précédemment comme l'exemple paradigmatique de la « guerre sale » menée contre ETA dans le cadre des milices para-militaires des GAL. Le sondage précise que 13 % des étudiants interrogés attribuent leurs assassinats à une action d'ETA.

l'adoption de la Constitution (1978), et ne prennent donc en compte qu'une partie de la « mémoire récente », et ne permettent pas d'identifier l'état des connaissances relative à la guerre civile ainsi qu'à la première partie de la dictature franquiste.

Par ailleurs, ces chiffres permettent de souligner que des politiques publiques sont indispensables face au manque de transmission de connaissances relatives à ces violations des droits de l'homme dans les lieux de socialisation informels tels que la famille ou les cercles amicaux. Il en est de même concernant les médias, lesquels constitueraient pour 68 % des étudiants interrogés la première source d'information concernant les différentes formes de violences à motivation politique dans la Communauté Autonome Basque<sup>749</sup>. L'École, au sens large, est très loin de constituer un lieu transmission du récit de la violence commise dans le passé dans la Communauté Autonome Basque : elle constitue une des trois principales sources d'information seulement pour un tiers (35 %) des étudiants interrogés dans une enquête menée par le gouvernement de la Communauté Autonome Basque<sup>750</sup>. Or, l'école peut constituer un lieu privilégié d'échange et d'expression concernant la réception de la mémoire de cette violence<sup>751</sup>, alors que près de la moitié des étudiants interrogés ne se sentiraient pas libre d'exprimer en public ce qu'ils pensent du terrorisme et des violations des droits de l'homme commises dans la Communauté Autonome Basque<sup>752</sup>. Les statistiques évoquées précédemment semblent d'autant plus préoccupantes que les étudiants estiment avoir une connaissance relativement satisfaisante - 58.9% des étudiants interrogés estiment avoir au moins une connaissance moyenne - des violations des droits de l'homme commises dans la Communauté Autonome Basque<sup>753</sup>, alors même qu'une majorité (60 %) ne se montre pas satisfaite par les enseignements reçus concernant la question du terrorisme, et des violations des droits de l'homme.

Face à cet enjeu de taille, les autorités de la Communauté Autonome Basque s'orientent vers la promotion de la réunion de différents types de victimes<sup>754</sup>, mais aussi vers les témoignages et la participation des victimes auprès des établissements scolaires. La

---

<sup>749</sup> GVT CAB, *Conocimiento y discursos de la población...*, *op. cit.*, V. graphique n°12 « Fuentes de información », p. 13.

<sup>750</sup> USÓN GONZÁLEZ Iker, « Terrorismo y vulneraciones de Derechos Humanos de motivación política en el caso vasco: estudio exploratorio sobre los conocimientos y la valoración ética de la juventud universitaria vasca », *Deusto Journal of Human Rights*, n°2, 2017, p. 130.

<sup>751</sup> Sur le rôle de l'école comme moyen de connaissance du passé, V. PICARD Kelly, *op. cit.*, pp. 360-364.

<sup>752</sup> V. graphique n°13 in USÓN GONZÁLEZ Iker, *op. cit.*, p. 143.

<sup>753</sup> V. graphique n°1 in USÓN GONZÁLEZ Iker, *op. cit.*, p. 131.

<sup>754</sup> V. par exemple l'initiative *Glencree*, programme visant à organiser des rencontres en Irlande du Nord entre différentes victimes du terrorisme et d'abus policiers. V. aussi concernant l'initiative *Eraikiz* réunissant des victimes d'ETA, des CAA et des GAL. GVT CAB, « Eraikiz », 11 septembre 2015 (en ligne).

participation des victimes est en effet présente dans la législation relative aux victimes du terrorisme<sup>755</sup>, et concerne l'ensemble du territoire espagnol. Des initiatives concrètes émergent à partir de 2003 dans la Communauté de Madrid à travers le projet *Educación para la Convivencia*, puis dans diverses communautés autonomes en 2006 et 2007, promues par la *Fundación Víctimas del Terrorismo*, et permettent à plus de 4 000 collégiens et lycéens d'entendre des victimes du terrorisme<sup>756</sup>. Dans la Communauté Autonome Basque, à titre d'exemple, le programme *Adi-Adian* mis en place à partir de 2011 (sous la présidence de Patxi López) vise à faire témoigner des *víctimas educadoras*, victimes d'ETA, du GAL et du *Batallón Vasco Español* devant des élèves d'établissements de la Communauté Autonome Basque. Le changement de gouvernement à partir de 2012 (élection d'Iñigo Urkullu comme *lehendakari*) correspond à la fois à un développement de cette initiative<sup>757</sup> et à un élargissement du type de victimes incluses : victimes d'ETA, des CAA, des GAL, du BVE et des violences policières.

Ces témoignages deviennent progressivement centraux, à travers leur apparition dans les rapports émis par le gouvernement basque à partir des années 2010, comme par exemple dans l'*Informe sobre la injusticia padecida por concejales y concejales que sufrieron violencia de persecución (1991-2011)* de juillet 2019. Dans ce rapport, les témoignages sont retranscrits de manière littérale, et donnent la possibilité selon les rédacteurs du document de « l'expérimentation de la valeur de l'empathie, à partir de la souffrance extérieure, et la connaissance des détails biographiques et des expériences intimes qui passent souvent inaperçues pour les observateurs externes »<sup>758</sup>. Il en est de même concernant la principale initiative de « socialisation » des questions mémorielles menée par le gouvernement de la Communauté Autonome Basque, la *Plaza Memoria*. Cette initiative consiste en une exposition itinérante permettant de diffuser à travers différents moyens audiovisuels des

---

<sup>755</sup> *Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo*, art. 9-4.

<sup>756</sup> « Educación para la convivencia », *Memoria de actividades 2007*, Fundación Víctimas del terrorismo, pp. 66-67. Durant l'année scolaire 2017-2018, plus de 5000 étudiants ont ainsi entendu des victimes du terrorisme dans le cadre du projet-pilote *Testimonio de las víctimas del terrorismo en centros docentes*.

<sup>757</sup> En 2014 près de 2300 élèves de 21 centres éducatifs assistent à des témoignages de 17 victimes : 11 victimes d'ETA et des CAA, 4 victimes des GAL et 2 victimes d'abus policiers. L'ensemble des victimes ayant participé à ce programme reçoivent le Prix René Cassin accordé par le gouvernement de la Communauté Autonome Basque en 2014. Entre 2014 et 2016, plus de 10 700 élèves ont assisté aux témoignages de victimes de violations des droits de l'homme. En 2018, vingt-sept victimes participaient à ces témoignages : 19 victimes d'ETA, 4 du BVE ou des GAL et 3 victimes de violences policières.

<sup>758</sup> INTXAURBE VITORICA José Ramón & al., (Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe-Universidad de Deusto), *Informe sobre la injusticia padecida por concejales y concejales que sufrieron violencia de persecución (1991-2011)*, Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, 2019, p. 13.

témoignages de victimes de violences à motivation politique commises à partir de 1960, c'est-à-dire durant la période incluse dans la « mémoire récente ».

Le gouvernement de la Communauté Autonome Basque opère ainsi une synthèse entre ces deux temporalités, en les réunissant dans une « mémoire démocratique » recouvrant les 100 dernières années de la Communauté Autonome Basque. Elle intègre ainsi quatre « expériences traumatiques » : la guerre civile, la dictature franquiste, le terrorisme d'ETA et les contre-terrorismes illicites, qui ont en commun l'injustice des dommages causés ainsi que des efforts constants pour la coexistence démocratique animée par le respect des droits de l'homme<sup>759</sup>. Cette référence temporelle permet d'intégrer l'agrégat de la « mémoire historique », de la « mémoire récente », mais aussi des « projets transversaux » mêlant à la fois mémoire historique et mémoire récente. En effet, les autorités régionales font à ce propos le « constat honnête de la complexité de la mémoire récente » : « *Il s'agit de projets qui sont par leur nature atemporels, et qui ont un caractère structurel, infrastructurel ou instrumental qui peuvent servir tant pour des actions menées pour la période de la Mémoire Historique que celles de la Mémoire Récente* »<sup>760</sup>. Le gouvernement de la Communauté Autonome Basque intègre ainsi le « télescopage » trans-transitionnel des différentes violences, effaçant à nouveau, comme procède la législation relative aux victimes du terrorisme, la transition démocratique espagnole comme borne chronologique de référence pour aborder les violations des droits de l'homme. Néanmoins, si *Gogora* intègre un ensemble de violences distinctes, l'institution doit « *maintenir la singularité de leurs origines, sans comparaison entre elles* »<sup>761</sup>.

Cette conceptualisation du traitement des violences correspond à leur institutionnalisation, à travers la création en 2014 de l'Institut de la Mémoire, du vivre-ensemble et des droits humains, lequel fonctionne de concert avec le département en charge des droits de l'homme au sein du cabinet du *lehendakari*. Cette institutionnalisation du traitement des différentes violences commises dans le passé entre dans un contexte concurrentiel avec les autorités centrales, lesquelles dessinent, à l'instar de la législation abordée dans le chapitre précédent, une toute autre approche vis-à-vis de ces violences.

---

<sup>759</sup> Ley 4/2014, *op. cit.*, préambule, § 3.

<sup>760</sup> Plan de Actuación 2017-2020, *op. cit.*, § 3.5.1, p. 25.

<sup>761</sup> Ley 4/2014, *op. cit.*, préambule, § 5.

## II. Des frontières institutionnelles confuses

Les interprétations divergentes du passé véhiculées par les différentes autorités politiques présentes dans la Communauté Autonome Basque se matérialisent par la création d'un espace institutionnel concurrentiel. Le gouvernement de la Communauté Autonome Basque du PNV doit en effet composer avec la volonté du gouvernement central de projeter sa propre perspective temporelle et victimaire concernant les violences à motivation politique commises. Se développent ainsi sur un même territoire deux pôles institutionnels mémoriels, présentés comme complémentaires, mais en réalité témoins d'une rivalité profonde et durable.

La formation de cet espace concurrentiel aux divisions multiples, à partir des années 2010, se traduit sous deux formes principales : d'une part, une confusion institutionnelle à travers la mise en place de deux institutions mémorielles parallèles sur un même territoire (A). D'autre part, cette complexité se traduit par une confusion commémorative, incarnée par les divisions récurrentes concernant l'établissement d'une « journée de la mémoire » (B).

### A. *Une confusion institutionnelle*

L'institutionnalisation de la mémoire opérée par le gouvernement de la Communauté Autonome Basque identifiée précédemment entre dans une forme de concurrence avec la politique menée par les autorités centrales. En effet, l'institutionnalisation du traitement du passé doit être analysée dans une perspective systémique, afin de comprendre qu'elle s'intègre parmi d'autres processus d'institutionnalisation de victimes de violations des droits de l'homme. En effet, au développement d'une modélisation du passé orientée autour d'une division entre « mémoire historique » et « mémoire récente » réunies dans une « mémoire démocratique », correspond une dynamique promue par les autorités centrales centrée uniquement sur les victimes du terrorisme.

La construction du pôle mémoriel promu par les autorités centrales est annoncée par la Loi 29/2011. Elle prévoit la mise en place d'un *Centro Nacional para la Memoria de las Víctimas del Terrorismo* à Vitoria-Gasteiz, capitale politique de la Communauté Autonome Basque, visant à « *préserver et de diffuser les valeurs démocratiques et éthiques qu'incarnent les victimes du terrorisme, construire la mémoire des victimes et sensibiliser*

*l'ensemble de la population à la défense de la liberté et des droits humains, et contre le terrorisme* »<sup>762</sup>. Nommée par la suite *Centro Memorial de Víctimas del Terrorismo*, cette institution est le lieu principal en Espagne dédié à la recherche liée aux victimes du terrorisme, et le premier mémorial des victimes du terrorisme en Europe. Ce mémorial vise à aborder « *principalement mais non exclusivement* »<sup>763</sup> les victimes du terrorisme d'ETA, mais aussi des actions des GAL et d'autres groupes d'extrême-droite ainsi que du terrorisme djihadiste, pour leur accorder réparation, reconnaissance et mémoire sans permettre d'équivalence ou de neutralité entre les assassinés et les assassins<sup>764</sup>. Son champ de recherche concerne l'ensemble du territoire espagnol, et vise à lutter contre le récit de l'existence du « *conflit basque* », en étant un « *point de rencontre entre ceux qui entendent construire la mémoire fidèle du passé, ancrée dans la souffrance des victimes et l'existence du terrorisme d'ETA comme axe central, comme la raison principale de l'horreur de ces quarante dernières années* »<sup>765</sup>. La création de cette institution s'ancre ainsi dans une volonté de mettre sur un même pied d'égalité entre autres ETA et Al-Qaeda, en insistant sur leur aspect totalitaire, en tant que groupes apolitiques et fanatiques. Cette volonté correspond aussi à un ancrage dans un réseau international d'institutions traitant des victimes du terrorisme à travers le monde comme par exemple le mémorial des victimes du 11 septembre à New York<sup>766</sup>. Cet ancrage se traduit également par la présentation du phénomène terroriste à travers la rhétorique du traumatisme lié à l'Holocauste<sup>767</sup>. Cette double intégration du référentiel international terroriste et génocidaire permet ainsi à cette institution de présenter l'apparition du terrorisme - principalement incarné par l'existence d'ETA - comme la

---

<sup>762</sup> Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, BOE n°229, 23 septembre 2011, art. 57.

<sup>763</sup> Informe de la Comisión de Expertos..., op. cit., p. 11. Les auteurs du rapport précisent que « *le Centre mémorial doit avoir un fil conducteur qui n'occulte ni ne déprécie la valeur d'aucune victime [...]. Ce fil conducteur, en incluant toutes les victimes, doit avoir l'histoire de la terreur d'ETA comme axe vertébral* ».

<sup>764</sup> « *Face au terrorisme dans ses différentes manifestations, la société démocratique espagnole a une obligation de réparation, de dignification, de protection, et particulièrement de mémoire, pour l'histoire intègre la vérité de ce qui s'est passé, sans mettre sur le même plan les assassins et les assassinés* », « *Primera reunión del patronato fundación centro memorial víctimas del terrorismo* », Site officiel de la maison royale d'Espagne, 27 novembre 2015 (en ligne).

<sup>765</sup> Informe de la Comisión de Expertos..., op. cit., p. 9.

<sup>766</sup> Idem, p. 19: « *Hacemos nuestro el mensaje principal del National September-11 Memorial: "Learn More. Get Involved. Donate"* ».

<sup>767</sup> Le rapport de réflexion relatif au Centre Mémorial des Victimes du terrorisme présente en première page une citation de Primo Levi: « *Si comprender es imposible, conocer es necesario, porque lo sucedido puede volver a suceder, las conciencias pueden ser seducidas obnubiladas de nuevo: las nuestras también. Por ello, meditar sobre que paso es deber de todos* ». Il en est de même concernant des extraits de la lettre rédigée par Elise Wiesel au Président Jimmy Carter (pp. 9-10). Les auteurs précisent néanmoins que la différence principale entre les mémoriaux de l'Holocauste et le Mémorial du terrorisme réside dans le fait que ce dernier est érigé alors que les promoteurs et instigateurs de cette violence n'ont pas disparu (p. 19).

« catastrophe originelle » de la violence sur ce territoire ainsi que sur l'ensemble de l'Espagne.

Contrairement au processus d'institutionnalisation promu par les autorités de la Communauté Autonome Basque, ni les victimes de la guerre civile ni celles de la dictature franquiste n'ont leur place au sein de cette institution, alors même qu'il s'agit, comme souligné précédemment, de violences constitutives de crimes internationaux tels que des crimes de génocide. Selon les historiens formant partie du Mémorial, une institution spécialisée pour les victimes du terrorisme est indispensable. Néanmoins, aucune mention n'est faite concernant l'absence d'une telle institution (ou même de projet d'une telle institution) pour les victimes de la guerre civile et du franquisme. Ces dernières sont par ailleurs décrites comme faisant l'objet d'une tendance commune vers une reconnaissance dans une dynamique de changement global de paradigme visant à accorder une place centrale aux victimes après « *des décennies d'oubli relatif* »<sup>768</sup>, alors qu'en réalité les réparations matérielles et l'attention institutionnelle qui leurs sont accordées sont, comme souligné précédemment, radicalement différentes.

Cette perspective n'empêche pas une lecture rétroactive du terrorisme depuis 1960, plus de quinze ans avant la mort du dictateur. Le mémorial procède en effet à une division chronologique dans ses expositions entre la période dictatoriale (1960-1975), la transition démocratique (1976-1982), et la démocratie (1983-aujourd'hui). La dernière période est partagée entre la poursuite de la violence (1983 et 1994), la socialisation de la douleur (1995-2011) et la période actuelle (2011- aujourd'hui). Au même titre que les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste, les victimes de torture et de mauvais traitements ne sont pas prises en compte par cette nouvelle institution. Les violations des droits de l'homme commises par les autorités n'apparaissent que sous le signe des GAL, et sous l'appellation de « groupes para-policiers ».

Cette structure est aussi impliquée dans la formation aux droits de l'homme, dans l'éducation primaire et secondaire. En février 2018 est annoncée la mise en place de l'initiative « *Mémoire et prévention du terrorisme* »<sup>769</sup> destinée à sensibiliser les élèves à la question du terrorisme, à travers le terrorisme d'ETA à partir de 1968 jusqu'aux attentats de

---

<sup>768</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, LÓPEZ ROMO Raúl, *op. cit.*, p. 76.

<sup>769</sup> Note de presse du ministère de l'Intérieur du gouvernement espagnol: « Haga lo que haga ETA, el relato de lo ocurrido en España no da lugar a alternativas » (en ligne). À l'occasion de la présentation de ce nouveau programme, le ministre de l'Intérieur Juan Carlos Zoido réaffirme la nécessité d'assurer « Mémoire, dignité, justice et vérité » pour l'ensemble des victimes d'ETA depuis 1968.

la gare d'Atocha en 2004 au moyen d'un guide pédagogique pour les enseignements d'Histoire-Géographie. Ce guide divise l'expérience terroriste de l'Espagne en trois périodes distinctes : la période franquiste (1960-1975), la période transitionnelle (1975-1982), et la période post-transitionnelle (de 1982 aux attentats du 11-M). Ce nouveau module pédagogique a pour priorité la connaissance du passé par les nouvelles générations, une connaissance présentée comme « *fondamentale pour que, à partir de l'expérience douloureuse des victimes, la société, et en particulier les plus jeunes, s'inscrivent dans les principes de respect de l'autre, la défense du pluralisme et la supériorité de l'État de Droit face à la violence* »<sup>770</sup>.

Ce Mémorial perpétue ainsi la lecture sécuritaire de la violence d'ETA comme un *continuum* terroriste dès sa naissance au début des années 1960, sans distinguer la période dictatoriale de la période démocratique. Les propos de Gaizka Fernández Soldevilla, historien rattaché à cette nouvelle institution, sont à ce sujet éloquentes : « *l'histoire criminelle d'ETA s'acheva comme elle avait commencé : avec l'assassinat d'un représentant de la loi lors d'une rencontre fortuite* »<sup>771</sup>. L'historien rappelle ainsi, lorsqu'il évoque l'assassinat de Jean-Serge Nérin - dernière victime mortelle d'ETA -, un *continuum* terroriste ininterrompu depuis l'assassinat de José Pardines le 7 juin 1968. La politique anti-terroriste est quant à elle présentée à travers les opérations policières, les attentats évités, le travail des démineurs, les pactes politiques anti-terroristes ainsi que la coopération franco-espagnole<sup>772</sup>. La priorité donnée au terrorisme d'ETA au sein de cette institution - pourtant censée aborder la problématique des victimes du terrorisme dans leur ensemble - se traduit aussi dans la composition de son conseil d'administration. Constitué le 7 décembre 2018<sup>773</sup>, le *Consejo Asesor de Víctimas de la Fundación* est présidé par Mari Mar Blanco - sœur de Miguel Ángel Blanco - en tant que présidente de la Fundación de Víctimas del Terrorismo. Y sont présents sept représentants d'associations ou fondations de victimes (AVT, COVITE, Fondation Miguel Ángel Blanco, fondation Fernando Buesa, collectif de victimes d'Andalousie, de Catalogne et d'Extremadura, l'Association 11-M et l'association des corps

---

<sup>770</sup> FCMVT, *Cuadernos del Centro memorial de las víctimas del terrorismo*, n°1, Vitoria-Gasteiz, 2016, p. 18.

<sup>771</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, « La última víctima de ETA », *El Correo*, 16 mars 2020, p. 34.

<sup>772</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, LÓPEZ ROMO Raúl, *op. cit.*, pp. 61-62.

<sup>773</sup> Ce conseil est constitué à la suite d'une réunion à laquelle participent à la fois des représentants des autorités centrales mais aussi des représentants des autorités de la Communauté Autonome Basque: Pedro Sánchez, cinq ministres (dont le ministre de l'Intérieur Fernando Grande-Marlaska), Florencio Domínguez (journaliste et directeur du Mémorial), et des responsables du gouvernement de la Communauté Autonome Basque tels que Jonan Fernández Erdocia (Secrétaire général aux droits de l'homme et à la coopération), Estefania Beltrán de Heredia (Responsable du département sécurité), Maria Jesús San José (responsable du département travail et justice), ainsi que Gorka Urtaran (maire de Vitoria-Gasteiz).



et forces de sécurité de l'État victimes du terrorisme). Cinq sièges sont occupés par des proches de victimes : Manuel Jimenez Larraz (fils de Manuel Jimenez Abad, président du *Partido Popular* aragonais assassiné par ETA en 2001), Tomas Caballero (fils de Tomas Caballero, représentant navarrais de l'*Union del Pueblo Navarro* assassiné par ETA en 1998), Pilar Muro, (veuve de Publio Cordon, entrepreneur aragonais assassiné en juillet 1995 par les GRAPO), Ana Maria Velasco Vidal-Abarca (fille de Jesús Velasco Zuazola, membre des forces de police d'Araba assassiné par ETA le 10 janvier 1980), et Daniel Portero (Président de l'association *Dignidad y Justicia* et fils de Luis Portero, procureur au *Tribunal Superior de Justicia de Andalucía* assassiné par ETA à Grenade le 9 octobre 2000). Cette composition écarte *de facto* les victimes des groupes et milices paramilitaires d'extrême-droite (BVE, GAL), alors même qu'elles entrent dans les catégories de victimes prises en compte par le Mémorial, par exemple dans les « unités didactiques », sous l'appellation « ultraderecha »<sup>774</sup>. Un autre point problématique réside dans la présence de certaines victimes ayant des responsabilités politiques, comme par exemple le statut de Mari Mar Blanco, députée du *Partido Popular* aux Congrès des députés à Madrid, une situation dénoncée entre autres par les représentants de l'association du 11-M<sup>775</sup>.

La question centrale de la mise en place d'un Mémorial pour les victimes du terrorisme interroge nécessairement sur sa complémentarité ou sa concurrence par rapport au processus d'autonomisation institutionnelle précédemment observé pour *Gogora*. Raúl López Romo et Gaizka Fernández Soldevilla présentent la relation entre les deux institutions de manière assez euphémisée : « *Il ne s'agit pas d'initiatives rivales, mais elles développent des politiques de mémoire différentes* »<sup>776</sup>. Les deux institutions sont donc censées traiter des mêmes victimes (concernant les victimes d'ETA, les victimes de groupes para-militaires d'extrême droite, d'extrême gauche et des GAL), avec le même agenda et les mêmes objectifs mémoriels, alors même que le gouvernement de la Communauté Autonome Basque est censé « *participer et collaborer avec le Centre Mémorial des Victimes du terrorisme, afin de promouvoir un traitement démocratique du pluralisme mémoriel, afin d'éviter le risque des biais partisans dans la construction de la politique publique mémorielle* »<sup>777</sup>. Le

---

<sup>774</sup> Par exemple dans le « manuel didactique » destiné aux enseignants relatifs au terrorisme, qui en identifie quatre types : le nationalisme radical, l'extrême-gauche, l'ultra-droite et le djihadisme.

<sup>775</sup> « La Asociación 11M pide a Mar Blanco que dimita de la Fundación de Víctimas del Terrorismo », *Público*, 9 avril 2019 (en ligne). Mari Mar Blanco est remplacée le 27 juillet 2020 par Tomás Caballero, fils de l'ancien porte-parole de l'Unión del Pueblo Navarro au conseil municipal de Pampelune assassiné par ETA le 6 mai 1998.

<sup>776</sup> FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, LÓPEZ ROMO Raúl, *op. cit.*, p. 58.

<sup>777</sup> GVT CAB, *Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020...*, *op. cit.*, p. 54.

Centre Mémorial est supposé à son tour « *collaborer aussi avec l'Institut de la Mémoire, du Vivre-ensemble et des droits humains, en respectant toujours les principes du Centre* »<sup>778</sup>. Ces missions parallèles apparaissent très clairement dans le *Plan de actuación 2017-2020 de Gogora* : le Centro Memorial de víctimas del Terrorismo y apparaît en charge de la « *Mémoire des victimes du terrorisme* », et Gogora de la « *Mémoire dans son ensemble et Mémoire récente* »<sup>779</sup>. Selon les statuts de *Gogora*, les deux institutions travaillent de concert et elles visent à « *promouvoir la coordination des manifestations institutionnelles concernant la mémoire* » dans le cadre d'une synergie qualifiée de priorité<sup>780</sup>. Cette dualité n'est pas présentée comme spécifiquement négative par les chercheurs de l'*Instituto Valentin Foronda*: « *La mise en place d'un Instituto de la Memoria et d'un Memorial de Víctimas del Terrorismo doit contribuer, dans un plan pédagogique, à rappeler les événements passés, à préserver le souvenir pour les prochaines générations* »<sup>781</sup>. Pour autant, comme le souligne le schéma ci-après, ces deux institutions travaillent bel et bien autour de temporalités radicalement distinctes, qui se télescopent :

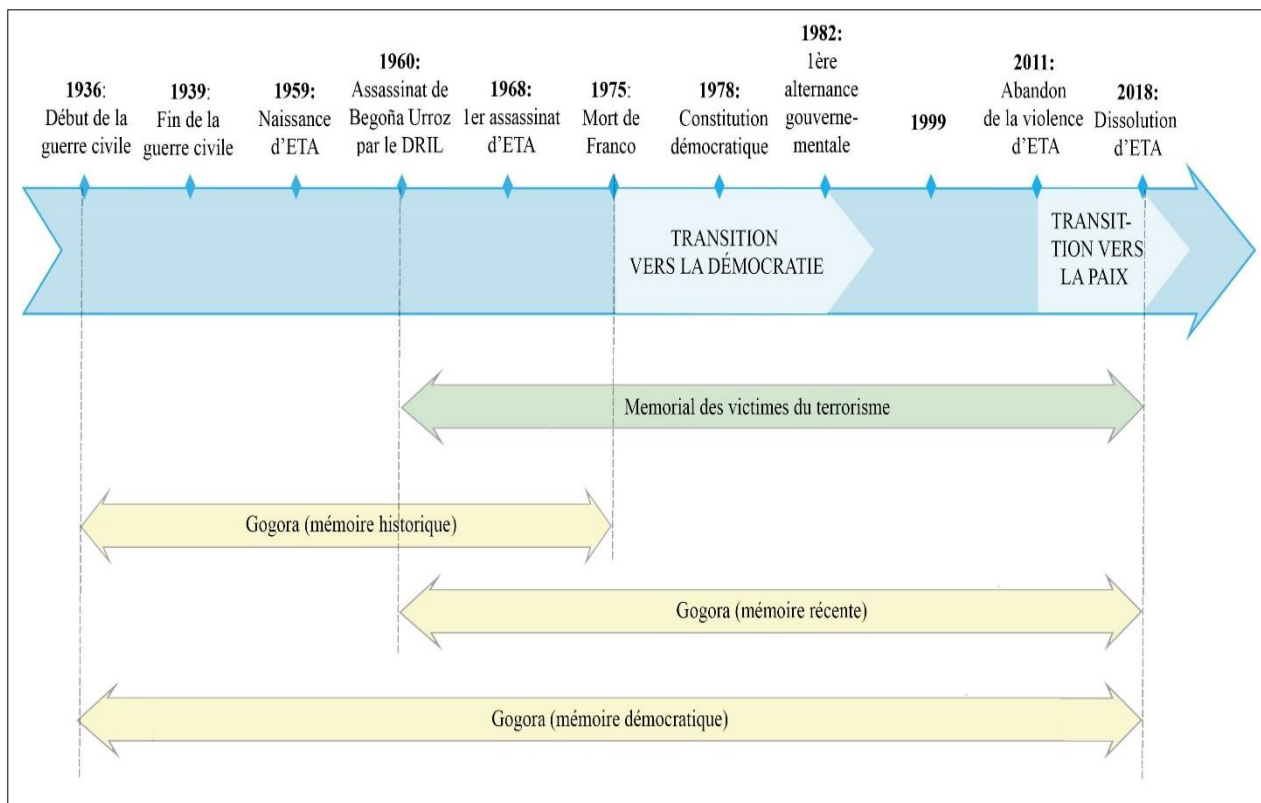
---

<sup>778</sup> *Informe de la Comisión de Expertos para la definición del Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo*, Madrid, 28 janvier 2015, p. 19.

<sup>779</sup> GVT CAB, *Plan de Actuación 2017-2020: Una plaza pública para la memoria y la empatía*, Consejo de Dirección del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, Gogora, p. 31. Ces deux institutions agissent de concert avec le Musée de la Paix de Gernika (chargé de la « Mémoire historique et du bombardement de Gernika ») et le Centre de ressources pédagogiques d'Aiete (chargé de la « pédagogie dans le domaine des droits de l'homme »).

<sup>780</sup> *Idem, op. cit.*, p. 26 et p. 30.

<sup>781</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, *Informe Foronda...*, *op. cit.*, p. 123.



*Champs d'application des institutions mémorielles centrale (en vert) et de la Communauté Autonome Basque (en jaune)*

Ainsi, à partir du début des années 2010, se développe l'institutionnalisation de deux perspectives temporelles de la mémoire développées par deux institutions distinctes sur le même territoire. Ces deux pôles mémoriels projettent deux représentations radicalement distinctes des différentes violences à motivation politique commises sur ce territoire. De plus, à la confusion institutionnelle liée à des manières distinctes de traiter le passé sur un même territoire s'ajoute logiquement une confusion commémorative, incarnée dans la Communauté Autonome Basque à l'occasion de l'instauration de la « journée de la mémoire ».

## B. Une confusion commémorative

La dualité institutionnelle n'est pas le seul clivage caractérisant la question de l'interprétation du passé dans la Communauté Autonome Basque. En effet, comme souligné précédemment<sup>782</sup>, les clivages sont nombreux et dépassent largement une vision binaire. Les débats relatifs à l'instauration d'une « journée de la mémoire » en sont révélateurs. En effet, alors que dans d'autres communautés autonomes espagnoles, l'appellation de journée de la mémoire - *Día de la Memoria* - renvoie à une commémoration des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste<sup>783</sup>, dans la Communauté Autonome Basque cette appellation fait progressivement référence aux victimes des différentes formes de terrorisme ayant frappé ce territoire depuis le premier attentat mortel d'ETA. Néanmoins, au-delà d'une temporalité distincte, c'est la récurrence des divisions politiques liées à la mise en place de cette commémoration qui distingue la Communauté Autonome Basque.

Les différents clivages s'observent vers la fin des années 2000, lors des premières actions de grande envergure visant à reconnaître et rendre hommage aux victimes du terrorisme dans la Communauté Autonome Basque. Avant même d'intégrer la question de l'inclusion de victimes distinctes de celles du terrorisme, les divisions s'observent concernant les victimes à intégrer dans les commémorations des victimes du terrorisme. Elles se traduisent par des cérémonies de commémoration le 22 avril 2007 au palais Euskalduna de Bilbao, le 18 mai 2008 au *Kursaal* de Saint-Sébastien et le 29 novembre 2009 au *Teatro Principal* de Vitoria-Gasteiz. Organisées par deux *lehendakari* différents, Juan José Ibarretxe (PNV) puis Patxi López (PSE), ces différentes manifestations réunissant un nombre record de victimes du terrorisme sont le théâtre de profonds dissensus. En effet, ces événements sont marqués par l'absence du COVITE et de l'AVT lors des deux premières manifestations, les deux principales organisations de victimes du terrorisme dénonçant la mansuétude du gouvernement du PNV à l'endroit d'ETA<sup>784</sup>.

Cette problématique s'illustre de manière d'autant plus paradigmatique à la suite de la mise en place le 10 novembre 2010<sup>785</sup> du *Día de la Memoria* par le Parlement de la Communauté Autonome Basque, ayant au départ pour objectif l'institutionnalisation des

---

<sup>782</sup> V. *infra* Partie 1 Titre 1 Chapitre 2 Section 2-I.

<sup>783</sup> V. *supra* Partie 2 Titre 1 Chapitre 1 Section 2.

<sup>784</sup> V. par exemple : « Covite crítica a Ibarretxe por no expresar a las víctimas su "compromiso" de derrotar a ETA », *El Correo*, 23 avril 2007 (en ligne).

<sup>785</sup> La date du 10 novembre est choisie dans la mesure où il s'agit du seul jour de l'année lors duquel ETA n'a pas commis d'attentat.

hommages rendus aux différentes victimes du terrorisme, intégrant les victimes d'ETA, des GAL et du BVE. En effet, le *Día de la Memoria* traduit à son tour une absence totale et durable de consensus sur ce territoire à travers différentes commémorations, entre les différents partis présents au sein du Parlement de la Communauté Autonome Basque, comme le résume le tableau ci-après :

<i>Année</i>	<i>Participants à la commémoration</i>	<i>Divisions</i>	<i>Motifs de la division</i>
2010	PP, PSE, UPyD,	Abstention d' <i>Eusko Alkartasuna</i> Commémoration alternative d' <i>Aralar</i>	Exclusion des victimes d'abus et de mauvais traitements commis par les forces de l'ordre
2011	PP, PSE, UPyD	Le PNV, <i>Izquierda-Unida</i> , <i>Eusko Alkartasuna</i> et <i>Aralar</i> présentent une deuxième gerbe florale au nom de « toutes les victimes »	<i>Idem</i>
2012	Annulation de l'événement par manque d'accord minimum entre les différentes formations politiques		
2013	PNV, <i>EHBildu</i> , PSE	PP et UPyD	Intégration des victimes d'abus et de mauvais traitements commis par les forces de l'ordre
2014	PNV, PSE,	PP et UPyD	<i>Idem</i>
2015	PNV, <i>EHBildu</i> , PSE	PP et UPyD organisent un « hommage aux victimes du terrorisme »	<i>Idem</i>
2016	PNV, <i>EHBildu</i> , <i>Podemos</i> , PSE	PP	<i>Idem</i>
2017	PNV, <i>EHBildu</i> , <i>Podemos</i> , PSE	PP	<i>Idem</i>
2018	PNV, <i>EHBildu</i> , <i>Podemos</i> , PSE	PP	<i>Idem</i>
2019	PNV, <i>EHBildu</i> , <i>Podemos</i> , PSE	PP	<i>Idem</i>

*L'impossible consensus politique pour la célébration d'une « Journée de la Mémoire »*

À cette division entre partis politiques dans le processus de commémoration doivent être aussi ajoutées les commémorations alternatives mises en place les structures associatives, et notamment les associations de défense des droits des « prisonniers politiques basques » telle que *Etixerat*. Cette association s'illustre régulièrement par l'organisation d'un rassemblement devant le Parlement de la Communauté Autonome Basque pour

commémorer les proches des etarras incarcérés décédés sur la route des prisons situées la plupart du temps à plusieurs centaines de kilomètres de la Communauté Autonome Basque. Il en est de même pour certaines associations de victimes du terrorisme telle que le COVITE et l'AVT, qui, au même titre que les représentants du PP ou de *Ciudadanos*, estiment que cette commémoration est une occasion de relativiser le terrorisme commis par ETA en mélangeant ses victimes à d'autres types de violences tels que les abus policiers<sup>786</sup>. La participation des différents acteurs politiques et associations est aussi variable selon les commémorations organisées à l'échelle des institutions des *diputaciones* mais aussi des municipalités. Face à ces critiques, le gouvernement de la Communauté Autonome Basque souligne la différence entre le *Día de la Memoria* (10 novembre) et la Journée Internationale des victimes du terrorisme (11 mars), cette dernière quant à elle faisant l'unanimité parmi les partis politiques<sup>787</sup>.

Cette journée de commémoration est d'autant plus importante qu'elle constitue progressivement le moment de l'expression de la reconnaissance du traitement asymétrique accordé aux victimes de violations des droits de l'homme commises sur ce territoire, comme le souligne le document « *Luces y sombras* » de l'Institut régional de la Mémoire, *Gogora* : « *Nous reconnaissons de manière explicite que, jusqu'au début des années 1990, notre société ne s'est préoccupée que tardivement de la cause des victimes, de leur sensibilité et de la réponse qu'elles méritaient, et nous reconnaissons que toutes les victimes n'ont pas reçu la même considération sociale ou institutionnelle, selon l'auteur de la violence et la localisation de la victime* »<sup>788</sup>. Ce document se présente comme une « analyse critique » de la « mémoire récente » de la Communauté Autonome Basque, en insistant sur le rôle de la société dans la reconnaissance des différentes victimes. Ce document insiste ainsi sur le silence et l'absence de réponse institutionnelle apportée aux différentes victimes, et permet aux représentants des institutions de la Communauté Autonome Basque de demander pardon à ces victimes. Il fait une mention spéciale aux victimes d'ETA dans la mesure où ce groupe terroriste a bénéficié d'un soutien de la part d'une partie de la société de la Communauté Autonome Basque. Néanmoins, ce constat est nuancé par la mention de la mobilisation

---

<sup>786</sup> V. par exemple: « Las víctimas de ETA exigen un relato "con vencedores y vencidos" », *Público*, 9 novembre 2018 (en ligne).

<sup>787</sup> Une autre journée « d'hommage aux victimes du terrorisme » à l'échelle de l'Espagne est prévue le 27 juin. V. *Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo*, BOE n°229, 23 septembre 2011, art. 60.

<sup>788</sup> « Día de la memoria, Memoriaren pedagogia kritikoa, la sociedad vasca: luces y sombras », *Gogora*, GVT CAB, 8 novembre 2018 (en ligne).

sociale et institutionnelle en faveur des victimes de la violence à partir des années 1990, une mobilisation ayant permis l'élaboration d'un cadre juridique, politique et institutionnel protégeant les droits des différentes victimes.

La question de la commémoration à travers l'instauration d'une journée de la mémoire met aussi en exergue de manière paradigmatique le « noeud gordien » évoqué précédemment : alors qu'un membre d'ETA assassiné par les forces de l'ordre franquiste ne peut être présenté comme une victime, un responsable franquiste assassiné par ETA est présenté comme une victime du terrorisme. Cette complexité des politiques de commémoration illustre ainsi selon l'ancien délégué du gouvernement central dans la Communauté Autonome Basque Jesús Loza (PSE), la nécessité de distinguer le contexte des violations des droits de l'homme en question afin de procéder à une délégitimation du recours à la violence :

*Il ne s'agit pas d'un hommage aux victimes. On ne pourra jamais rendre hommage à Carrero Blanco, à Melitón Manzanas, à Argala ou à Kepa Pikabea, même si tous ont été victimes de la violence terroriste. Il s'agit d'une journée du souvenir, oui, une journée du souvenir de toutes les souffrances injustement commises, oui, mais aussi une journée de délégitimation des responsables. Il ne peut pas simplement s'agir d'une journée de silence commémoratif de la souffrance injustement causée. Il est évident qu'il faut reconnaître et réparer cette souffrance, dans la mesure où cette souffrance rend égales toutes les victimes, mais en différenciant clairement l'origine de la violence<sup>789</sup>*

Face à cette complexité commémorative, la « journée de la mémoire » est selon Maixabel Lasa, veuve de Juan Mari Jáuregui et ancienne responsable du département d'assistance des victimes du terrorisme du gouvernement de la Communauté Autonome Basque, une formulation « *générique afin d'éviter les problèmes de versions, d'interprétations, afin de mettre en place une mémoire partagée* ». Elle affirme par ailleurs que si l'organisation d'hommages pour les victimes d'ETA a été aisée, puis élargie aux victimes d'autres terrorismes, l'intégration d'autres victimes est complexe<sup>790</sup>.

Ainsi, le versant commémoratif des politiques institutionnelles se traduit par des désaccords chroniques au sein d'un espace institutionnel concurrentiel où les autorités projettent et tranchent, chacune à leur manière, le « nœud gordien » de l'interprétation des

---

<sup>789</sup> LOZA AGUIRRE Jesús, « Clausura », in MATEO SANTAMARIA Eduardo et RIVERA Antonio (eds.), *Víctimas, ¿Todas iguales o todas diferentes? Caracterización y respuestas ante un fenómeno complejo*, Fundación Fernando Buesa Blanco & Instituto Universitario Valentín de Foronda, Vitoria-Gasteiz, 2017, p. 204.

<sup>790</sup> ARGITUZ-ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS, *¿Es posible una memoria incluyente de las víctimas en el ámbito local? Experiencias y desafíos. El tiempo es ahora*, 2012, p. 88.

multiples violences à motivation politiques commises sur ce territoire. La question de l'institutionnalisation en tant qu'objet de concurrence est aussi réelle concernant d'autres acteurs centraux de l'institutionnalisation : les associations de victimes.



## Section 2 : Une concurrence victimaire institutionnalisée

Au-delà de la législation et des institutions, un acteur central à prendre en compte dans le traitement des violations des droits de l'homme à motivation politique sont les associations de victimes. Leur intégration dans cette analyse est indispensable, tant elles traduisent une superposition de différentes victimes sur un même territoire, qui contribue à la formation un espace victimaire particulièrement complexe. Selon Gabriel Gatti et Maria Martinez, l'Espagne est devenue entre 1999 et 2015 une « *société de victimes* »<sup>791</sup>, à l'image de nombreuses sociétés occidentales contemporaines caractérisées par une « *atrophie victimaire* »<sup>792</sup>. L'ensemble de ces victimes (victimes d'ETA, victimes d'État, du franquisme, de torture et mauvais traitements) sont décrites par Gabriel Gatti comme appartenant à un ancien monde de victimes, aujourd'hui dépassées par un « nouveau monde » de victimes, dans lequel les victimes sont banalisées et perdent de leur caractère exceptionnel, formant une « *société de citoyens-victimes* »<sup>793</sup>. Il s'agit ainsi de la transformation d'un « *espace social de victimes* »<sup>794</sup> qui peut être traduit dans le contexte de la Communauté Autonome Basque par une « géopolitique victimaire » où les différentes catégories de victimes sont mises en concurrence, et sont d'autant plus revendicatives que la violence originelle ayant provoqué leur statut de victime n'est plus d'actualité.

Les associations de victimes jouent un rôle central dans la construction - voire la défense - de ces différents régimes mémoriels. Elles sont en effet un levier de sensibilisation de l'opinion publique et de *lobbying* auprès du législateur, et s'intègrent dans la problématique complexe du traitement mémoriel des violations des droits de l'homme commises dans le passé, ainsi que l'interprétation de ces violences. Les différentes associations de victimes manifestent ainsi des intérêts divergents (I), en lien avec une législation qualifiée précédemment d'inégalitaire, mais aussi à travers leur perception de la légitimité des revendications d'autres catégories de victimes. Néanmoins, elles convergent toutes dans la réclamation unanime du triptyque « vérité, justice, réparation », ainsi que dans

---

<sup>791</sup> GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTE AUTONOME BASQUE, *Plan de Actuación 2017-2020*, *op. cit.*, § 3.5.1, p. 156.

<sup>792</sup> DENOUEVAUX Arthur, GARAPON Antoine, *op. cit.*, p. 12.

<sup>793</sup> GATTI Gabriel, MARTINEZ Maria, « Les victimes peuvent-elles parler et agir ? Deux paradoxes à l'ère des citoyens-victimes », *Pensée plurielle*, vol. 43, n°3, 2016, pp. 155-167.

<sup>794</sup> GATTI Gabriel, « En Espagne et au Pays basque, après la paix, plus de victimes que jamais », *Mémoires en jeu*, n°6, mai 2018, p. 134.

la demande d'intervention d'un État jugé défaillant et indispensable dans son rôle de protection et de réponse aux besoins des victimes (II).

Il convient de rappeler qu'à la complexité de l'institutionnalisation mémorielle des différentes violences s'ajoute la profonde diversité des catégories de victimes identifiées précédemment. Les différentes associations de victimes abordées ci-après doivent être intégrées dans une diversité à la fois inter-victimaire (l'existence de différents types de victimes), et infra-victimaire (l'existence de différentes associations d'un même type de victimes). Il est ainsi indispensable de rompre avec toute idéalisation des victimes<sup>795</sup>, et avec la supposée homogénéité au sein des différentes associations et catégories de victimes. Cette déconstruction va de pair avec un nécessaire changement de la vision de victimes passives et fragiles vers des figures progressivement organisées voire glorifiées par les autorités politiques, mettant parfois en place de véritables stratégies de *lobbying* afin de sensibiliser à la fois les autorités politiques et l'opinion publique à leur cause.

### **I. Des intérêts divergents**

L'empilement de différentes victimes de violences à motivation politique implique la formation d'une géopolitique victimaire complexe, réunissant des victimes ayant des objectifs contradictoires. Cette dynamique concurrentielle s'illustre notamment par la volonté de certaines victimes de se distinguer et d'être distinguées des autres catégories de victimes, afin de ne pas y être associées dans le discours public. Il s'agit ici principalement de s'intéresser aux associations de victimes d'ETA les plus médiatisées (COVITE, AVT, *Dignidad y Justicia*). Elles sont historiquement les plus influentes sur les autorités<sup>796</sup> et manifestent ostensiblement leur volonté de distinction par rapport aux autres victimes.

Cette concurrence est d'autant plus vive dans la période de disparition d'ETA, durant laquelle a lieu la redéfinition de la « *géographie affective et politique* »<sup>797</sup> pour l'ensemble des victimes. Les représentants des associations de victimes sont impliqués dans ce bouleversement, afin de parvenir à la « *véritable défaite d'ETA* »<sup>798</sup> et d'empêcher une

---

<sup>795</sup> TAMARIT SUMALLA Josep, « Paradojas y patologías... », *op. cit.*, p. 10.

<sup>796</sup> ALONSO Rogelio, « Victims of ETA's terrorism as an interest group: Evolution, influence, and impact on the political agenda of Spain », *Terrorism and Political Violence*, vol. 29, n°6, 2017, pp. 985-1005.

<sup>797</sup> PORTELA Edurne, conférence « Begiradak ETArearen amaieraren aurretik eta ondotik - Miradas al antes y después del final de ETA », Sabino Arana Fundazioa, Bilbao, 14 octobre 2019.

<sup>798</sup> « Las víctimas de ETA exigen un relato "con vencedores y vencidos" », *Público*, 9 novembre 2018 (en ligne).

« *dictature de l'oubli* »<sup>799</sup>. Ainsi, malgré la fin de la violence, les victimes d'ETA ont des revendications persistantes (A), qui doivent composer avec un contexte politique et social dans lequel elles ne sont plus l'objet central de la préoccupation relative aux droits de l'homme et à la violence en général (B).

#### A. *Des revendications persistantes*

Ces associations de victimes se caractérisent par des revendications qui dépassent le cadre de l'assistance aux victimes du terrorisme. Elles revendiquent en effet une politique anti-terroriste spécifique, en ayant pour volonté d'influer sur la politique pénitentiaire par exemple, comme l'illustrent les déclarations de Consuelo Ordoñez, présidente du COVITE: « *Hoy si influimos en la política penitenciaria del gobierno* »<sup>800</sup>. Cette influence se constate aussi à l'échelle européenne, où les associations de victimes d'ETA sont les promotrices d'un cadre légal européen concernant les victimes du terrorisme, et jouent un rôle significatif actuellement dans les séminaires et réunions de réflexions sur le phénomène de radicalisation en tant que « *rempart moral* »<sup>801</sup>. Par ailleurs, elles demandent aussi l'illégalisation à terme de toute formation politique militant pour la création d'un Pays basque indépendant et socialiste. Ce rôle s'illustre notamment par l'opposition virulente aux négociations menées par le gouvernement socialiste de José Luis Rodríguez Zapatero avec ETA en 2006, année durant laquelle l'AVT manifeste aux côtés du *Partido Popular* à quatre reprises, sous le slogan « *“En mi nombre” ¡No!* », dénonçant la lâcheté du gouvernement Zapatero et la « *reddition de l'État de droit face aux terroristes* »<sup>802</sup>. L'AVT estime ainsi dans un communiqué de presse que « *Si ETA a tué près de 1000 personnes et blessé plus de 8000 autres, Zapatero a tué la mémoire des victimes sans respect pour les morts et les blessés* »<sup>803</sup>. Cette opposition se manifeste aussi sur des sujets qui ne sont pas directement liés à la question du terrorisme, comme par exemple l'appel de l'AVT à manifester le 10 février 2019

---

<sup>799</sup> « Habla la viuda de José Ignacio Ustarán, asesinado por ETA: “Intentan imponer la dictadura del olvido” », *La Razón*, 6 août 2019 (en ligne).

<sup>800</sup> « Consuelo Ordoñez: “Hoy sí influimos en la política penitenciaria del Gobierno” », *El País*, 12 novembre 2018 (en ligne).

<sup>801</sup> Extrait de l'introduction du rapport du COVITE, *Informe sobre la justicia impartida a los asesinatos terroristas cometidos por ETA*, 26 novembre 2018 (en ligne).

<sup>802</sup> GARBAY-DOUZIECH Aurélie, *op. cit.*, p. 413.

<sup>803</sup> MASSIAS Jean-Pierre, *Faire la paix...*, *op. cit.*, p. 69.

pour la « défense de l'unité de l'Espagne » et contre la politique du gouvernement de Pedro Sánchez concernant la crise territoriale catalane.

Dans le cadre du nouveau contexte lié à la disparition d'ETA, ces associations s'impliquent dans la « bataille du récit » de manière particulièrement active. Consuelo Ordoñez, présidente du COVITE et figure médiatique des victimes d'ETA déclare de manière éloquente : « *Cette étape je veux la gagner. Les victimes et citoyens décents, nous avons perdu une bataille avec l'enterrement de nos morts, et nous ne sommes pas prêts à enterrer le passé* »<sup>804</sup>. Cette étape se distingue surtout par une volonté de distinction des autres victimes des violences à motivation politique. Cette distinction affecte par exemple les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste, comme en témoignent les propos d'Ángeles Pedraza, présidente de l'AVT de 2010 à 2016 : « *les victimes du franquisme sont celles d'une guerre civile opposant deux camps. [...] Les victimes du terrorisme sont celles d'une démocratie à la suite d'une amnistie, laquelle en terminait avec ETA jusqu'à cette année-là ainsi qu'avec le franquisme* »<sup>805</sup>. Cette distinction a lieu alors que certaines personnalités telles que le juge Baltasar Garzón demandent aux victimes d'ETA de reconnaître les victimes du franquisme<sup>806</sup>. Certaines victimes veillent ainsi à être strictement distinguées d'autres victimes, afin de ne pas « mélanger » leurs souffrances, et d'autant plus dans un contexte de reconnaissance progressif d'autres victimes et d'« *irruption de mémoire* »<sup>807</sup>. Ana Iribar, veuve de Gregorio Ordoñez et présidente de la Fondation Gregorio Ordoñez, réclame à ce sujet la mise en place « *d'une seule liste où apparaîtrait exclusivement les victimes d'ETA ; sans mention de violations des droits de l'homme, ni de violence de l'État, ni d'expériences traumatiques [...], une liste qui soit accompagnée du terme défaite* »<sup>808</sup>.

Cette distinction affecte aussi les autres victimes du terrorisme telles que les victimes des GAL, notamment dans l'active campagne de communication menée par le COVITE dans

---

<sup>804</sup> Déclaration de Consuelo Ordoñez à l'occasion de l'anniversaire de l'assassinat de son frère Gregorio Ordoñez. V. « Representantes de todos los partidos acuden al aniversario del asesinato de Gregorio Ordóñez a manos de ETA », *El Español*, 19 janvier 2019 (en ligne).

<sup>805</sup> « La AVT responde a las víctimas del franquismo que con ETA no ha habido ninguna guerra », *La Información*, 24 janvier 2014 (en ligne).

<sup>806</sup> « Garzón pide a las víctimas de ETA que "reconozcan" a las del franquismo », *El País*, 19 janvier 2014 (en ligne).

<sup>807</sup> Terme emprunté à Alexander Wilde in « Irruptions of Memory: Expressive Politics in Chile's Transition to Democracy », *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, Cambridge, vol. 31, n°2, 1999, pp. 473-500.

<sup>808</sup> « El ex primer ministro francés Valls defiende la "derrota total" de ETA y que pida perdón por sus crímenes », *El Mundo*, 3 février 2018 (en ligne).

les hommages rendus aux victimes du terrorisme : Si la victime des GAL est un membre d'ETA, ce lien est systématiquement mentionné dans un effort de contextualisation de la violence commise. À l'inverse les victimes d'ETA ne sont liées à aucune organisation terroriste ni structure répressive. Le cas de Melitón Manzanos y est ainsi abordé comme le cas d'une victime du terrorisme, en insistant sur le fait que cet assassinat a été permis grâce aux informations fournies par Juan Oñatibia, homme de confiance du *lehendakari* Aguirre, et en évoquant de manière périphérique son rôle de tortionnaire durant la dictature franquiste<sup>809</sup>. Cette vigilance particulière entre dans un cadre plus global d'insatisfaction de ces victimes du terrorisme par rapport aux modalités de la disparition d'ETA, laquelle aurait été permise par une trop grande mansuétude des autorités centrales vis-à-vis du mouvement *abertzale*. À la frustration de ne pas obtenir une victoire entièrement sécuritaire de l'État contre ETA à travers une « photo finale d'ETA » par des arrestations massives, s'ajoutent des revendications persistantes.

D'une part, les revendications s'articulent autour des crimes d'ETA n'ayant pas été résolus, à travers la mise en avant d'une nécessaire « lutte contre l'impunité », un slogan en expansion à partir du tournant du siècle<sup>810</sup>. Qu'ils n'aient pas été reconnus par l'organisation, ou que les enquêtes n'aient pas permis d'identifier l'auteur matériel de crimes revendiqués par ETA, ils constituent la revendication centrale des associations de victimes, partagée par une majeure partie des victimes du terrorisme et une majorité de la population de la Communauté Autonome Basque<sup>811</sup>. Leur nombre est variable : 358 selon le COVITE, 307 selon l'AVT, 197 selon le gouvernement de la Communauté Autonome Basque<sup>812</sup>. Les attentats meurtriers d'ETA représentent 89.4 % des attentats terroristes commis entre 1960 et 2014 sur ce territoire ayant provoqué la mort des victimes et n'ayant pas été élucidés selon le gouvernement de la Communauté Autonome Basque<sup>813</sup>. Cette problématique est

---

<sup>809</sup> Message de Consuelo Ordoñez, soeur de Gregorio Ordoñez et Présidente du COVITE, posté sur le réseau social Twitter le 2 août 2019: « #TalDiaComoHoy #ETA asesinó a Melitón Manzanos en #Irún delante de su mujer y de su hija. La segunda víctima de ETA dos meses después de Pardines. Oñatibia hombre de confianza del lehendakari Aguirre facilitó la información ».

<sup>810</sup> V. *infra* Partie 1 Titre 1 Chapitre 1 Section 1-I-B.

<sup>811</sup> Selon l'*Euskobarómetro* de 2018 (graphique n°28), en mai 2017 67 % des personnes interrogées de la Communauté Autonome Basque sont favorables à ce que les membres d'ETA contribuent à l'identification des responsables des crimes non élucidés.

<sup>812</sup> ASOCIACIÓN DE VÍCTIMAS DEL TERRORISMO, *La respuesta de la Justicia a las víctimas del terrorismo*, 2018, p. 16; GARRO CARRERA Enara & al., *Informe sobre la situación procesal ...*, op. cit., p. 24. Au sujet des divergences concernant le nombre de crimes commis par ETA non résolus, lire le rapport d'Amnesty International, *Afrontar el pasado para construir el futuro: Verdad, Justicia y Reparación en el contexto del País Vasco*, pp. 20-22. V. aussi CALDERÍN Juan Fernando, *Agujeros del sistema. Más de 300 asesinatos de ETA sin resolver*, Memoria de Libertad, Ikusager, Vitoria-Gasteiz, 2015, 400 p.

<sup>813</sup> FONSECA Carlos (coord.), *Informe sobre la situación procesal...*, op. cit., p. 25.

notamment soulignée par l'Ararteko en 2009<sup>814</sup> ainsi que par Amnesty International en 2017, qui affirme « *qu'il existe encore des victimes d'ETA qui n'ont pas eu accès à la vérité, à la justice, à la réparation conformes aux standards internationaux des droits de l'homme* »<sup>815</sup>.

La question des crimes d'ETA non élucidés reste ainsi une préoccupation des autorités judiciaires en 2019, comme le soulignent les propos de la magistrate Maria José Segara Crespo: « *Ce constat [la disparition d'ETA] ne peut cacher le fait qu'il existe des crimes à élucider. C'est pour cela que nous devons à nouveau signifier notre soutien aux victimes, en engageant notre responsabilité dans les enquêtes concernant chacun des crimes attribués à l'organisation terroriste* »<sup>816</sup>. L'existence de crimes non élucidés incite même un juge espagnol, Javier Gómez Bermúdez, à demander pardon aux victimes d'ETA pour « *ne pas avoir fait son travail correctement* », en soulignant par ailleurs un « *manque de compassion* » des juges à l'égard de de ces victimes<sup>817</sup>.

La dénonciation de l'impunité des membres d'ETA est portée par certaines associations de victimes du terrorisme telles que l'AVT, le COVITE ou encore *Dignidad y Justicia*, lesquelles reprochent aux autorités centrales leur l'incapacité à parvenir à une victoire strictement sécuritaire sur ETA, et demandent l'arrestation et l'incarcération de l'ensemble des membres d'ETA en fuite. Leur objectif est ainsi de parvenir à la qualification des crimes d'ETA comme crimes de génocide ou crime contre l'humanité afin d'éviter les délais de prescription<sup>818</sup>, à travers la multiplication des recours auprès du juge interne, mais aussi auprès de juridictions étrangères. La demande de qualification des crimes commis par ETA en tant que crimes contre l'humanité et crimes de génocide est aussi formulée par des représentants du *Partido Popular* après l'arrivée de Pablo Casado à la tête du parti en juillet 2018<sup>819</sup>. À titre d'exemple, de dernier déclare le 13 juillet 2020, à l'occasion de la cérémonie d'hommage à l'assassinat de Miguel Ángel Blanco : « *Nous continuons à demander l'imprescriptibilité de ces crimes, car il s'agit de crimes contre l'humanité. C'était une campagne de destruction systématique, un génocide* ».

---

<sup>814</sup> ARARTEKO, *Atención institucional a las víctimas del terrorismo en Euskadi, Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco*, Gema VARONA & al., juin 2009, p. 577.

<sup>815</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Afrontar el pasado para construir el futuro: Verdad, Justicia y Reparación en el contexto del País Vasco*, Madrid, 2017, p. 47.

<sup>816</sup> *Solemne acto de apertura del año judicial. Discurso de la Excma. Sra. Maria José Segara Crespo, fiscal General del estado*, Tribunal Supremo, 9 septembre 2019, p. 6 (en ligne).

<sup>817</sup> Déclaration de Javier Gómez Bermúdez lors de la conférence du vingtième anniversaire du COVITE le 24 novembre 2018 au Palais Miramar de Saint-Sébastien (en ligne).

<sup>818</sup> Le délai de prescription est le centre des préoccupations de victimes d'ETA, lesquelles se montrent de plus véhémentes face à la lenteur des tribunaux basques et de la *Audiencia Nacional*, à l'instar de la famille de José Maria Lindon, premier magistrat assassiné par ETA le 7 novembre 2001.

<sup>819</sup>.

Les représentants de *Ciudadanos* évoquent même l'expression de « *procès de Nuremberg* »<sup>820</sup> à travers la qualification de crimes contre l'humanité. L'association *Dignidad y Justicia* parvient à faire voter au parlement de la Communauté Forale de Navarre une déclaration le 17 mars 2015 qualifiant les crimes commis par ETA comme « crime de génocide et crimes contre l'humanité » provoquant des « déplacements forcés », et établissant le 11 février comme *Día en memoria de los desplazados forzosos por la banda terrorista y de todas sus víctimas de crímenes contra la humanidad*<sup>821</sup>. Cette position ne sera néanmoins que partiellement suivie par le Congrès des députés espagnol<sup>822</sup>, malgré diverses tentatives, notamment de députés de *Ciudadanos* demandant un « *retour volontaire digne et sûr* »<sup>823</sup> pour les individus ayant quitté la Communauté Autonome Basque et la Communauté Forale de Navarre du fait des menaces reçues de la part d'ETA. Or, cette volonté est confrontée au refus systématique des juges internes de faire qualifier les crimes commis par ETA en tant que génocide ou de crimes contre l'humanité, à quelques exceptions près<sup>824</sup>.

Face à la difficulté de déclencher des nouvelles poursuites contre les membres d'ETA à travers des juridictions espagnoles, les représentants de cette association ont recours aux tribunaux argentins à travers le mécanisme de la compétence universelle. Cette procédure place les juges argentins au croisement de la judiciarisation de la mémoire, entre poursuites lancées contre des responsables franquistes et membres d'ETA<sup>825</sup>. En effet, selon les représentants de ces associations, les membres d'ETA ne sont pas seulement coupables d'actes de terrorisme, mais aussi coupables d'une volonté « *d'éradication de tout élément*

---

<sup>820</sup> « Maite Pagazaurtundúa: "Los juicios por delitos de lesa humanidad (contra Josu Ternera) van a ser nuestros juicios de Nüremberg" », *La Sexta*, 18 mai 2019 (en ligne).

<sup>821</sup> « *El Parlamento de Navarra reconoce y condena la "limpieza nacional", los crímenes contra la humanidad y actos de genocidio cometidos por la izquierda abertzale y su brazo armado, ETA, en territorio de País Vasco y Navarra y de solidaridad con todas sus víctimas* », Parlement de la Communauté forale de Navarre, 17 mars 2015 (en ligne). Le choix du 11 février est une référence au 11 février 1998, date de publication des « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays » de l'Agence des Nations unies pour les réfugiés.

<sup>822</sup> La motion votée par PP, PSOE, UPN, Coalición Canaria, Foro Asturias et UPyD ne mentionne pas le terme de « nettoyage ethnique » et laisse à la justice le soin d'attribuer le qualificatif de « génocide » et de « crime contre l'humanité » aux crimes commis par ETA.

<sup>823</sup> *Proposición de Ley de Memoria, Dignidad y Reparación de todas las Víctimas del Terrorismo, Presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos*, BOCG, n°310-1, 21 septembre 2018, art. 9.

<sup>824</sup> En avril 2018, une juge de la *Audiencia Nacional* poursuit plusieurs membres d'ETA (José Antonio Urrutikoetxea «Josu Ternera», Garikoitz Aspiazu Rubina, «Txeroki», Mikel Carrera Sarobe «Ata», et Ángel Iriondo Yarza, «Gurbitz») pour crimes contre l'humanité. Sur la qualification du terrorisme d'ETA comme crimes contre l'humanité, V. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE Carlos, « Terrorismo y crímenes de lesa humanidad en la jurisprudencia de la Audiencia Nacional relativa a la organización terrorista ETA », *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n°30, 2017, pp. 43-93. L'auteur souligne notamment que le fait de ne pas qualifier les crimes d'ETA comme crimes contre l'humanité « consolide une impunité injustifiable et inacceptable » (p. 92).

<sup>825</sup> V. *supra* Partie 2 Titre 1 Chapitre 1 Section 1-I-B.

*espagnol au Pays Basque et au-delà* ». Cette volonté se matérialise par exemple le 2 Mai 2017, lorsque la *Cámara Criminal y Correccional Federal del Poder Judicial de la Nación argentina*, demande une nouvelle fois à l'*Audiencia Nacional* de lui fournir les éléments concernant les assassinats non résolus d'ETA. Or, cette qualification de « crime contre l'humanité » a bien été intégrée dans le Code Pénal Espagnol, mais elle ne permet pas de mener d'enquête pour des faits antérieurs à 2004. Une telle qualification permettrait selon les membres de l'association à ce que les membres d'ETA concernés coopèrent dans la résolution des 377 assassinats non résolus et commis par ETA<sup>826</sup>. Néanmoins, malgré les sollicitations des juges argentins, l'*Audiencia Nacional* espagnole refuse de fournir les éléments demandés à la justice argentine, précisant que les tribunaux argentins ne peuvent traiter de la question d'ETA à travers le recours à la compétence universelle, dans la mesure où l'ensemble des assassinats commis par ETA ont fait l'objet d'enquêtes de la part des autorités françaises et espagnoles.

Les tentatives de recours à des juridictions internationales se matérialisent aussi par la plainte déposée par le COVITE le 17 février 2014 auprès de la Cour Pénale Internationale, afin d'ouvrir une enquête contre huit membres d'ETA et d'anciens dirigeants de *Batasuna* pour « génocide » et « crime contre l'humanité »<sup>827</sup>. Cette volonté de saisie de la Cour Pénale Internationale s'appuie notamment sur le principe de subsidiarité, selon lequel la Cour peut être compétente en cas de défaillance ou de manque de volonté des États<sup>828</sup>, ce que le COVITE reproche au gouvernement Rajoy de l'époque. Cependant, cette procédure ne devrait jamais voir le jour, dans la mesure où la justice espagnole traite déjà des crimes d'ETA. De plus, la Cour Pénale Internationale n'est compétente que pour des faits postérieurs à l'entrée en vigueur de son statut (2002), les juges n'auraient ainsi à connaître que d'une vingtaine d'assassinats commis par ETA. L'ensemble des initiatives à l'échelle internationale désignant les crimes commis par ETA comme des crimes contre l'humanité sont néanmoins soutenues par le *Defensor del Pueblo*, lequel y voit une possibilité d'application du droit à la justice<sup>829</sup>.

Par ailleurs, la question des crimes non résolus est progressivement analysée à partir de novembre 2018 à partir d'un nouveau prisme : la distinction entre les responsables

---

<sup>826</sup> La revendication en question concerne l'assassinat de José Luis Caso y Manuel Zamarreño le 11 décembre de 1997 et le 25 mai 1998, tous deux conseillers municipaux du *Partido Popular*.

<sup>827</sup> V. COVITE, « Comunicación al Fiscal de la Corte Penal Internacional », 2014, 50 p.

<sup>828</sup> art. 17 du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale.

<sup>829</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, *Estudio Sobre los derechos de las víctimas de ETA: su situación actual*, Madrid, 2016, p. 69, § 3.



matériels et intellectuels des actions terroristes menées par ETA. À travers cette nouvelle distinction, le COVITE affirme dans un rapport présenté en novembre 2018 que sur les 362 crimes d'ETA ayant fait l'objet d'une condamnation pénale, seulement 24 procédures ont permis d'identifier et de condamner les responsables matériels, intellectuels ainsi que les collaborateurs et complices<sup>830</sup>. Ainsi, seulement huit responsables d'ETA ont été condamnés pour avoir été les instigateurs intellectuels d'attentats<sup>831</sup>. Le rapport fait aussi mention de deux procédures pénales à l'occasion desquelles ont été identifiés des responsables intellectuels mais pas de responsable matériel<sup>832</sup>. À partir de ce nouveau présupposé, le rapport du COVITE établit que 93.37 % des crimes commis par ETA n'ont pas été totalement élucidés.

D'autre part, l'impunité sociale est le deuxième principal pilier des revendications victimaires à partir du milieu des années 2010. Certaines associations de victimes dénoncent la représentation sociale d'ETA dans l'espace public, décrite comme une apologie du terrorisme et le témoignage d'une « *société amnésique* »<sup>833</sup> dont un secteur significatif reste radicalisé. Elles rejoignent ainsi le courant intellectuel mentionné précédemment<sup>834</sup>, lequel dénonce la volonté de la société basque et des secteurs nationalistes basques d'appliquer un nouveau un *Pacto de olvido* concernant le terrorisme d'ETA, en oubliant la violence du passé au nom de la paix. Selon l'historien José Antonio Pérez, « *la société basque, malheureusement, a tourné la page du terrorisme sans la lire, ou sans volonté de l'aborder* »<sup>835</sup>, alors même que les stigmates de la violence sont omniprésents. Carlos Fernández de Casadevante Romani souligne à ce sujet la persistance d'un culte de la

---

<sup>830</sup> COVITE, *Informe sobre la justicia impartida a los asesinatos terroristas cometidos por ETA*, 2016, 57 p. Ce rapport établit une différence de responsabilité entre les responsables intellectuels des attentats, les complices, les collaborateurs nécessaires, les auteurs, les auteurs implicites. Ainsi selon les auteurs de ce rapport, un crime peut être considéré comme élucidé s'il y a condamnation des auteurs intellectuels, des complices, des collaborateurs nécessaires et des auteurs matériels. Cette distinction est justifiée selon le COVITE dans la mesure où l'organisation hiérarchique interne d'ETA permettrait d'identifier les responsabilités des membres concernés. Ce rapport se centre sur les actions d'ETA ayant provoqué la mort des victimes, et ayant fait l'objet de procédures pénales.

<sup>831</sup> Il s'agit de Santiago Arzopide Sarasola, Juan Lorenzo Lasa Mitxelena, Juan Carlos Etxeandia Zorroza, Francisco Mujika Garmendia, José Luis Álvarez Santacristina, José Luis Urrosolo Sistiaga, José Xabier Arizkuren Ruiz, Francisco Javier García Gaztelu y Ainhoa Mujika Goñi.

<sup>832</sup> Il s'agit de l'assassinat de Manuel Broseta, assassiné à Valence le 15 janvier 1992, (suite auquel ont été condamnés Francisco Mujika Garmendia, José Luis Álvarez Santacristina et José Luis Urrosolo Sistiaga pour responsabilité intellectuelle) et de Emilio Fernández Arias assassiné en 1982.

<sup>833</sup> Parmi les très nombreuses tribunes du COVITE dans la presse dénonçant un oubli du terrorisme d'ETA au sein de la société basque, v. la tribune de Consuelo Ordoñez, présidente du COVITE : « La sociedad amnésica », *La Razón*, 14 juillet 2020, p. 19. Cette dénonciation est d'autant plus renforcée par les résultats des élections législatives régionales du 12 juillet 2020, lors de laquelle la coalition de gauche *abertzale EHBildu* connaît un réel succès en confortant sa deuxième place au parlement de la Communauté Autonome Basque.

<sup>834</sup> V. *infra* Partie 1 Titre 1 Chapitre 2 Section 2-I.

<sup>835</sup> « En Euskadi ya se habla más de la guerra civil que de ETA », *El Diario*, 10 juillet 2020 (en ligne).

violence, une forme de violence structurelle culturelle et politique issue de décennies de terrorisme : imposition de la langue basque, actes d'apologie du terrorisme impunis, légitimation politique des héritiers d'ETA<sup>836</sup>, imposition du « joug nationaliste basque ».

Les revendications visent ainsi à la « déradicalisation » de la société de la Communauté Autonome Basque, en application des grilles lecture relatives au djihadisme international. La dénonciation de l'impunité sociale vise aussi à interroger la présence dans la scène politique de la Communauté Autonome Basque de représentants portant le projet politique d'un Pays Basque indépendant et socialiste. Selon ces associations, la légalisation de telles formations n'ayant pas suffisamment condamné le recours à la violence participe à la construction d'une atmosphère d'humiliation des victimes du terrorisme dans les milieux politiques, culturels et scolaires, à travers des manifestations, fêtes populaires et graffitis<sup>837</sup>.

Les revendications d'une partie des victimes d'ETA se cristallisent autour de l'organisation des *ongi etorri*<sup>838</sup>. Ces événements consistent à organiser une célébration d'accueil aux individus incarcérés pour appartenance ou collaboration avec ETA lors de leur sortie de prison dans leur village natal, rassemblant parfois plusieurs centaines de personnes. Pour la gauche *abertzale*, il s'agit de l'organisation d'un accueil festif pour un proche incarcéré durant une longue période et une occasion de dénoncer la politique de dispersion appliquée aux prisonniers. Pour certaines associations de victimes du terrorisme, il s'agit d'une offense faite aux victimes du terrorisme dans la mesure où ils constituent une forme d'apologie du terrorisme et de la violence, en rendant un hommage public à la trajectoire de la personne libérée. Ces associations de victimes du terrorisme dénoncent une « impunité » de ces atteintes aux victimes, demandent la qualification d'apologie du terrorisme<sup>839</sup>. Ces célébrations sont ainsi présentées comme un contexte propice à une « re-victimisation » des victimes d'ETA, un concept apparu parmi les victimes d'ETA afin de dénoncer l'abandon de la part des institutions publiques<sup>840</sup>, et qui connaît un renouveau à la suite de

---

<sup>836</sup> FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE Carlos in « La utilidad de la violencia », *El Mundo*, 11 juin 2020 (en ligne).

<sup>837</sup> L'ensemble des éléments répertoriés par le COVITE sont accessibles dans « l'observatoire de la radicalisation », voir le site internet du COVITE (en ligne). Le COVITE publie notamment un rapport relatif à la radicalisation au sein des établissements scolaires : *Terrorismo y procesos de radicalización violenta en niños y niñas: dos importantes barreras para lograr el desarrollo sostenible. Aportaciones de COVITE para el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre la protección de los derechos del niño en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, pp. 3-4 (en ligne).

<sup>838</sup> « bienvenue » en basque.

<sup>839</sup> Code Pénal, art. 578.

<sup>840</sup> La notion de re-victimisation est par exemple abordée par Aurelio Arteta in « ¿Que víctimas?, ¿Que justicia? », *Las Víctimas del Terrorismo en el discurso Político*, Fundación Miguel Ángel Blanco, Editorial

l'augmentation du nombre de prisonniers d'ETA sortant de prison à partir des années 2010, de membres historiques de l'organisation ayant purgé des peines longues (le nombre d'individus incarcérés dans les prisons espagnols est de 591 en 2009 et de 210 au début de l'année 2020). Ce « renouveau » correspond aussi à une judiciarisation croissante, comme l'illustre la plainte déposée par l'association *Dignidad y Justicia* en janvier 2019 à la suite de l'hommage rendu à Mikel Antza lors de sa sortie de prison. Il correspond aussi à une médiatisation exponentielle de cette problématique, en particulier à l'été 2019<sup>841</sup>.

La visibilisation des violences dans l'espace public dans la nouvelle situation post-ETA est aussi illustrée par la problématique des plaques commémoratives disposées pour les victimes du terrorisme, essentiellement celui d'ETA dans les différentes communes de la Communauté Autonome Basque. Ces débats cristallisent et monopolisent la question mémorielle à partir de 2011, notamment à Saint-Sébastien, où des membres du COVITE posent « clandestinement » des plaques commémoratives pour les victimes du terrorisme assassinées dans cette commune. Ces exemples témoignent par ailleurs d'un changement du répertoire d'action de certaines victimes du terrorisme. En effet, le processus de disparition d'ETA en cours à partir du début des années 2010 les incite à avoir recours à la scandalisation<sup>842</sup> afin de maintenir la visibilité de leur cause, c'est-à-dire : « *faire en sorte que la souffrance ne soit plus insignifiante, ou dans d'autres termes, que la souffrance soit perçue comme une injustice* »<sup>843</sup> au regard de la société mais aussi de la loi. Cette évolution se traduit par exemple par l'irruption de victimes lors d'événements organisés par certains secteurs de la gauche *abertzale*<sup>844</sup>, afin de tenter d'endiguer une perte progressive de mobilisation au sein de la société de la Communauté Autonome Basque.

---

Dilex, p. 85. Aurelio Arteta établit un lien entre cette notion et l'augmentation de la *pena subjetiva*, liée au *desprecio objetivo* provoqué par trois facteurs : la banalisation du crime, les confusions entre le terrorisme d'ETA et les autres violences, le mépris des victimes ainsi que la complicité objective avec les bourreaux.

<sup>841</sup> Durant l'été 2019, le débat s'avère intense et cristallise la scène politique espagnole dans le contexte de polarisation extrême, ce qui poussera certains acteurs traditionnellement discrets sur ce sujet à prendre ouvertement position, tel que le PNV ou encore et de manière exceptionnelle, le *Foro Social Permanente*, lequel demande d'organiser les sorties de prison dans des lieux privés et de ne pas judiciariser les hommages déjà réalisés sur la voie publique. V. FORO SOCIAL PERMANENTE, « Consideraciones del Foro Social Permanente sobre la polémica generada en torno a los denominados "ongietorriak" », 31 juillet 2019 (en ligne).

<sup>842</sup> Entendue ici dans la définition proposée par Michel Offerlé comme un registre d'action permettant « *non seulement d'affirmer qu'un seuil a été franchi, que ce n'est pas tolérable, supportable, mais c'est aussi trouver les moyens de faire dire et de faire croire que le fait, la situation continue sont bien scandaleux* ». V. OFFERLE Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Montchrestien, Paris, 1998, pp. 122-123.

<sup>843</sup> REYES MATE Manuel, « Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco », p. 10 (en ligne).

<sup>844</sup> V. « Consuelo Ordóñez irrumpe en un acto por los huidos de ETA para pedir "justicia" », *El Confidencial*, 6 octobre 2018 (en ligne).

## B. Des revendications affaiblies

L'ensemble des revendications dans la nouvelle situation post-ETA se caractérise par une diminution de la visibilité des victimes d'ETA, et des associations de victimes mentionnées précédemment. Ce changement progressif et durable de la géopolitique victimaire dans la Communauté Autonome Basque s'explique par la disparition d'ETA comme préoccupation majeure pour les habitants de ce territoire, ainsi que l'émergence de nouvelles problématiques gouvernementales liées à la question des droits de l'homme.

D'une part, le processus de disparition d'ETA à partir du début des années 2010 marque progressivement la marginalisation de la question de la violence d'ETA en tant que préoccupation centrale de la population. En décembre 2006, 13.6 % des espagnols interrogés identifient ETA comme leur préoccupation principale. Ils sont 0.2 % en décembre 2016, et en décembre 2018, la thématique d'ETA n'est plus identifiée dans les trois premières préoccupations des espagnols interrogés<sup>845</sup>. Il en est de même dans la Communauté Autonome Basque plus précisément, où en novembre 2009, la violence (y compris le terrorisme d'ETA) n'est la préoccupation principale que de 2 % des personnes interrogées selon l'*Euskobarometro*, et n'apparaît plus dans les cinq premières priorités en Mai 2018<sup>846</sup>.

Cette évolution se traduit notamment par un effritement progressif de la capacité de mobilisation des victimes du terrorisme d'ETA, malgré une présence médiatique et politique constante et soutenue. Par exemple, alors que se concrétise matériellement la dissolution unilatérale d'ETA, une pétition *ETA quiere poner el contador a cero* lancée en mai 2018 exige notamment la collaboration des membres d'ETA afin d'identifier les auteurs de crimes non résolus, dans la démarche de lutte contre l'impunité soulignée précédemment<sup>847</sup>. Cette pétition demande aux autorités « *la résolution des crimes non élucidés (au nombre de 358), la condamnation de la terreur, la délégitimation de la violence pour les générations futures, la fin des hommages publics aux terroristes, le respect à l'ensemble des victimes sans exception, la reconnaissance publique du fait que ETA a été un obstacle au développement de la démocratie en Espagne, et que malgré cela, l'Espagne est indéniablement une*

---

<sup>845</sup> CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, n° 2666, 13 décembre 2006 (en ligne); Centro de Investigaciones Sociológicas n° 3162, 1er décembre 2016 (en ligne); CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, n° 3234, 1er décembre 2018 (en ligne).

<sup>846</sup> *Euskobarómetro, Estudio periódico de la opinión pública vasca*, mai 2010, EHU-UPV, p. 14 (en ligne); *Euskobarómetro, Estudio periódico de la opinión pública vasca*, octobre 2018, EHU-UPV, p. 14 (en ligne).

<sup>847</sup> « ETA quiere poner el contador a cero - #FinDeETASinImpunidad » (en ligne). Les promoteurs de la pétition sont Fernando Savater, Maite Pagazaurtundua, Joseba Arregi, Consuelo Ordóñez, Teo Uriarte, Martín Alonso y Luis Castells.

démocratie aujourd'hui, qui doit être respectée et défendue par tous, constitutionnalistes et nationalistes ». Cette pétition se révèle être un échec certain, dans la mesure où elle rassemble moins de 100 000 signatures malgré la présence plusieurs personnalités telles que le philosophe Fernando Savater ou l'écrivain auteur de *Patria*, Fernando Aramburu, à l'occasion de la conférence de presse, et malgré le relai de plusieurs personnalités politiques tel que Albert Rivera et plusieurs cadres du *Partido Popular*. Il s'agit ici d'un exemple révélateur de la faiblesse de cette mobilisation, en particulier si elle est comparée aux gigantesques manifestations de protestation en Espagne contre le terrorisme d'ETA à la fin des années 1990<sup>848</sup>.

D'autre part, cette évolution se traduit par une modification de l'agenda du gouvernement de la Communauté Autonome Basque liée aux droits de l'homme, à travers l'intégration d'un « agenda global des droits de l'homme »<sup>849</sup>. En effet, la fin d'ETA comme question prioritaire et sécuritaire à traiter correspond à l'intégration de nouvelles thématiques et priorités de la part de l'exécutif de la Communauté Autonome Basque : la crise des réfugiés, le terrorisme djihadiste, la question de la coopération internationale, ainsi que de la diversité religieuse. Cette évolution est liée à des préoccupations grandissantes formulées par la population<sup>850</sup>, ainsi qu'une volonté de distinction vis-à-vis des autorités centrales, en particulier à travers des positions présentées comme plus progressistes, et une volonté de d'employer des standards internationaux des droits de l'homme afin d'internationaliser la singularité du « cas basque » dans plusieurs domaines: respect de l'environnement, droits LGBTIQ+, féminisme, crise migratoire, lutte contre les nouvelles formes de terrorisme.

L'institutionnalisation de ces nouveaux enjeux liés aux droits de l'homme se matérialise autour de l'évolution et de la transformation des structures gouvernementales régionales liées aux droits de l'homme. Cette évolution se manifeste notamment après la présentation d'un nouveau *Plan de Convivencia y Derechos humanos* pour la période 2017-

---

<sup>848</sup> Il convient ici de rappeler l'exemple des manifestations de juillet 1997 rassemblant plusieurs millions d'espagnols dans les plus grandes villes d'Espagne après l'assassinat de Miguel Ángel Blanco par ETA. D'autres manifestations rassemblent plusieurs centaines de milliers de personnes après l'assassinat par ETA de Francisco Tomás y Valiente ou encore après l'attentat d'Hipercor à Barcelone.

<sup>849</sup> Expression employée dans le programme de gouvernement entre le PNV et le PSE à la suite des élections législatives de la Communauté Autonome Basque du 12 juillet 2020 : *Acuerdo para la reactivación económica y el empleo desde la defensa de los servicios públicos y las políticas sociales, sobre la base de mas y de mejor autogobierno. ¡ Euskadi en marcha !*, Vitoria-Gasteiz, 1<sup>er</sup> septembre 2020, p. 76.

<sup>850</sup> Selon une étude menée par le cabinet de prospective sociologique du gouvernement de la Communauté Autonome Basque en 2016, selon lequel 72 % de la population se montre très préoccupée par le terrorisme international, 48 % par l'immigration et les réfugiés, et 31 % par la coexistence entre personnes de religions différentes. V. GVT CAB, « Paz y convivencia », Gabinete de Prospección Sociológica-Presidencia del Gobierno Vasco, novembre 2016, p. 1 (en ligne).

2020, lequel se distingue du *Plan de Paz y de Convivencia* précédent par plusieurs aspects. Correspondant au nouveau mandat du *lehendakari* Iñigo Urkullu (à la suite des élections législatives régionales du 25 septembre 2016), ce changement implique ainsi une nouvelle structure gouvernementale, la *Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación* qui succède à la *Secretaría General de Paz y Convivencia*, mais garde le même secrétaire général, Jonan Fernández Erdocia. L'identification de ce plan comme changement majeur ne signifie pas que ces *retos emergentes de la convivencia*<sup>851</sup> n'étaient auparavant pas traités, ils ne l'étaient que de manière marginale et n'étaient pas intégrés dans un cadre gouvernemental durable et structurel. La question des violences trans-transitionnelles y est quant à elle répertoriée dans un « *agenda decreciente* », à l'avantage d'un « *agenda emergente* »<sup>852</sup>.

Cet agenda émergent s'illustre par la question des réfugiés. En effet, cette problématique traditionnellement éloignée des préoccupations de ce territoire est devenue centrale depuis que l'Espagne est devenue la porte d'entrée principale des réfugiés et migrants en Europe à partir de l'été 2018. Face à ce nouveau défi, le gouvernement de la Communauté Autonome Basque, s'appuyant sur une société civile basque particulièrement sensible à la question des réfugiés du fait du souvenir de la vague d'exil de la guerre civile, développe une rhétorique humaniste matérialisée par des moyens limités<sup>853</sup>. Cette volonté s'illustre par une relation très étroite du gouvernement avec la Communauté *Sant'Egidio* (*think-tank* diplomatique du Vatican), afin de mettre en place « corridor humanitaire ». À la question de la crise des réfugiés est aussi associée la gestion de la diversité religieuse tournée vers l'intégration des nouvelles populations récemment arrivées dans la Communauté Autonome Basque. Les autorités multiplient en ce sens les réunions avec les acteurs d'un « *islam basque, tolérant, ouvert, et opposé au terrorisme religieux* »<sup>854</sup>, afin de renforcer le dialogue avec et entre les autorités religieuses présentes au Pays basque à travers le *Consejo Interreligioso Vasco*, qui est chargé de représenter une réponse sociale face au terrorisme à motivation religieuse, à l'islamophobie, au racisme et à la xénophobie.

Par ailleurs, la question des nouveaux droits de l'homme dans la Communauté Autonome Basque est conditionnée par la question des nouvelles formes de terrorisme, qui

---

<sup>851</sup> *Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020...*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>852</sup> GVT CAB, *Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020...*, *op. cit.*, p. 18 et p. 21.

<sup>853</sup> Ce soutien se traduit par le financement en partie de l'*Aita Mari*, embarcation chargée de recueillir les rescapés au large des côtes libyennes. Le financement représente une subvention de 400 000 euros, soit la moitié du budget de l'ONG pour cette mission maritime.

<sup>854</sup> « Urkullu propone más derechos humanos contra el terrorismo islamista », *El País*, 14 avril 2019 (en ligne).

constituent de « *nouveaux objectifs de la lutte contre le terrorisme* »<sup>855</sup>. Ayant fait brutalement son entrée en Espagne le 11 mars 2004<sup>856</sup>, le terrorisme islamiste marque considérablement le panorama politique et sécuritaire, notamment dans la mesure où selon le magistrat auprès du *Tribunal Supremo*, Joaquín Giménez García, « *l'ADN anti-terroriste espagnol est intrinsèquement lié à ETA* »<sup>857</sup>. En effet, les autorités semblent relativement mal préparées à l'émergence du djihadisme international en tant que violence caractéristique du XXI<sup>ème</sup> siècle. Cette prise de conscience ainsi que l'institutionnalisation de la problématique djihadiste aboutissent à l'échelle régionale à l'adoption en 2015 du « Plan stratégique contre l'islamisme radical », visant à réadapter les méthodes d'enquête et d'intervention de la *Ertzaintza* en appliquant les recommandations formulées par l'Union Européenne et en favorisant la coordination policière internationale. S'opère ainsi une transition entre un « ancien terrorisme » et un « nouveau terrorisme » sur ce territoire<sup>858</sup>, transition à travers laquelle les autorités de la Communauté Autonome Basque tentent de distinguer les deux types de terrorisme, comme en témoigne par exemple l'unique référence à ETA dans le Programme d'action du gouvernement basque face au terrorisme international au prétexte religieux<sup>859</sup>.

L'intégration de cette nouvelle problématique se traduit par la mise en place de programmes éducatifs visant à sensibiliser en priorité les nouvelles générations à la question des nouvelles formes de terrorisme et de radicalisation. Ainsi, en juin 2019 est présenté le programme *Uztartu* (« *lier, mettre en commun* » en basque), un ensemble de séquences vidéos intitulées « *Algo nos une al equipo de este país* » destiné à lutter contre la violence « *à motivation religieuse, politique ou nationale, d'extrême-droite ou d'extrême-gauche, la*

---

<sup>855</sup> *Solemne acto de apertura del año judicial. Discurso de la Excm. Sra. Maria José Segara Crespo, fiscal General del estado*, Tribunal Supremo, 9 septembre 2019, p. 6 (en ligne).

<sup>856</sup> Les attentats de la gare d'Atocha font entrer la question du terrorisme islamiste dans l'agenda politique prioritaire espagnol, en provoquant la mort de plus de 193 personnes. Ces attentats représenteront par la suite un moment révélateur d'une forme de transition entre le terrorisme d'ETA et celui des djihadistes. En effet, au lendemain des attentats, le gouvernement de José María Aznar s'évertue à accuser ETA d'avoir commis ces attentats, tandis que les médias européens s'intéressent aux islamistes radicaux. Cette erreur de jugement provoque la défaite du candidat du *Partido Popular* trois jours plus tard lors des élections législatives générales, à l'avantage de José Luis Rodríguez Zapatero. V. SÁNCHEZ Raúl, « Journées de mars en Espagne », *Multitudes*, n°17, 2004, pp. 5-12.

<sup>857</sup> GIMENEZ GARCÍA Joaquín, conférence « *Begiradak ETAreñ amaiararen aurretik eta ondotik - Miradas al antes y después del final de ETA* », Sabino Arana Fundazioa, Bilbao, 14 octobre 2019.

<sup>858</sup> Expressions employées par Enara Garro Carrera in GARRO CARRERA Enara, « Absurdités de la politique criminelle espagnole antiterroriste. Réflexions critiques sur la stratégie pénale et pénitentiaire pour lutter contre l'«ancien» et le «nouveau» terrorisme », *Archives de politique criminelle*, n°38, 2016, p. 151.

<sup>859</sup> GVT CAB, *Programa de actuación del Gobierno Vasco para promover la convivencia junto a la comunidad islámica vasca. Grupo de Trabajo Interdepartamental. Frente al terrorismo internacional, el racismo, la xenofobia o la islamofobia, el compromiso compartido con los derechos humanos*, 10 avril 2018, p. 4.

*violence dans le sport ou le racisme, la xénophobie, l'islamophobie ou l'aporophobie* »<sup>860</sup> développé à partir de l'accord *Gizalegez*<sup>861</sup>. Pour le COVITE, l'absence du terrorisme d'ETA dans ce programme est révélatrice de la volonté des autorités du PNV de faire oublier le terrorisme d'ETA alors que comme mentionné précédemment, il conviendrait d'assimiler ce terrorisme (fanatisme nationaliste) au terrorisme djihadiste (fanatisme religieux).

L'élargissement et la diversification de la question des droits de l'homme dans l'ingénierie gouvernementale implique que les « anciennes » victimes de violences à motivation politique, sacralisées par le droit et les institutions, cohabitent désormais avec de nouvelles problématiques. Cette évolution a lieu alors même que ces victimes ont des revendications persistantes, qu'elles n'hésitent pas à signifier de manière de plus en plus ostentatoire. Cette volonté de maintien de la visibilité de ces victimes se traduit par ailleurs par une appropriation, de la même manière qu'opèrent d'autres victimes, des références internationales au triptyque « vérité, justice, réparation ».

## **II. Des revendications convergentes**

Alors que les différentes associations de victimes se distinguent par leurs intérêts divergents voire concurrents, les revendications et principes qu'elles invoquent pour faire valoir leur cause sont les mêmes. En effet, quelle que soit la catégorie de victime concernée, toutes mettent en avant leurs droits à la vérité, à la justice et à la réparation dans le cadre d'une intervention de l'État au service de ces victimes. Pour autant, et malgré la proximité de formulation avec les piliers « vérité, justice, réparation, garanties de non-répétition » abordés précédemment, il ne s'agit pas toujours de revendications liées à la justice transitionnelle.

L'ensemble des associations et collectifs de victimes convergent ainsi à travers l'adoption unanime du triptyque « vérité, justice, réparation » **(A)** ainsi que la revendication de l'implication de l'État dans la réponse à apporter aux différentes victimes **(B)**.

---

<sup>860</sup> GVT CAB, *Programa socioeducativo para la prevencion de la radicalizacion violenta. Uztartu. Lo que nos une al equipo de este país*, Secretaria General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperacion, Plan de Convivencia y Derechos Humanos, juin 2019, p. 3.

<sup>861</sup> GVT CAB, *Acuerdo Gizalegez. Un compromiso socioeducativo, cuatro bases de educación para la convivencia*, Secretaria General para la Paz y la Convivencia, 1<sup>er</sup> octobre 2013.



### A. L'omniprésence du triptyque « vérité, justice, réparation »

À partir de la fin des années 2010, l'ensemble des victimes de violations des droits de l'homme à motivation politique converge vers l'usage systématique d'un triumvirat universel qui régent la condition de victime et imprègne l'ensemble des revendications sous le slogan « vérité, justice, réparation ». Ce triptyque se décline et s'enrichit ponctuellement d'autres notions telles que la « dignité », la « mémoire », la « reconnaissance », la « démocratie », mais répond de la même dynamique globale : l'intégration de principes mondialisés et internationalisés véhiculés dans des réseaux transnationaux actifs depuis les années 2000. Ces principes font l'objet d'une intégration totale dans l'ensemble de l'espace social des victimes dans la Communauté Autonome Basque ainsi que dans l'ensemble de l'Espagne. En témoignent la prolifération de ces notions dans les revendications victimaires de l'ensemble des catégories de victimes identifiées précédemment :

*Verdad, memoria, Dignidad, justicia*<sup>862</sup>

*Memoria, dignidad, justicia y verdad*<sup>863</sup>

*Nuestro inmenso dolor nos empujó a aunar las fuerzas con el empeño decidido por conocer la verdad, la necesidad vital de conseguir Justicia y Reparación, y el firme propósito de construir la Memoria y trabajar por la paz*<sup>864</sup>

*Igualdad, verdad, justicia, memoria, reconocimiento y reparación*<sup>865</sup>

*Verdad, la Justicia y la Reparación, incluidas las garantías de la repetición*<sup>866</sup>

*40 ans d'impunité : Vérité, Justice, Réparation*<sup>867</sup>

Se développe progressivement une vernacularisation<sup>868</sup> de principes internationaux, qui permet d'assurer une visibilité des collectifs des victimes, à travers leur identification à des causes internationalement reconnues, afin notamment de leur attribuer une légitimité à l'échelle interne. Chaque collectif de victimes s'approprie à sa manière ce triptyque devenu un référentiel victimaire international qui permet de se présenter en tant que causes victimaires similaires à des causes mondialisées. Cette intégration totale par l'ensemble des catégories de victimes traduit ce que Gabriel Gatti identifie comme une

---

<sup>862</sup> Nom du prix attribué par la *Asociación Víctimas del Terrorismo* au roi d'Espagne Felipe VI en octobre 2019.

<sup>863</sup> Site Internet de l'association COVITE.

<sup>864</sup> Site internet de l'association 11-M.

<sup>865</sup> « Eraikiz », 11 septembre 2015 (en ligne).

<sup>866</sup> Site Internet de la *Coordinadora estatal de apoyo a la Querrela Argentina contra crímenes del franquismo*.

<sup>867</sup> Titre d'un colloque international organisé à Vitoria-Gasteiz les 29 février et 1<sup>er</sup> mars 2016, à l'occasion de l'anniversaire des événements du 3 mars 1976.

<sup>868</sup> MERRY Sally, « Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle », *American Anthropologist*, vol. 108, n°1, mars 2006, pp. 38-49.

« *affluence d'un grand nombre vers un statut reconnu par un grand nombre d'individus* »<sup>869</sup>. Le recours à ces principes est néanmoins dirigé dans des perspectives différentes.

D'une part, ces principes sont employés par les associations de victimes du terrorisme d'ETA afin de mettre en place une campagne d'internationalisation, dont la « lutte contre l'impunité » abordée précédemment, est une des manifestations. Cette volonté d'internationalisation qui s'accroît à partir du milieu des années 2000 n'est pas dans l'ADN de ces associations de victimes du terrorisme lors de leur naissance<sup>870</sup>. Elle vise à s'intégrer dans la rhétorique de lutte contre le djihadisme international et la radicalisation, en développement exponentiel depuis les attentats du 11 septembre 2001. Cette évolution modifie par exemple les priorités des associations traditionnelles de victimes d'ETA (AVT et COVITE en particulier), lesquelles opèrent un changement sémantique significatif en intégrant le terrorisme djihadiste dans un ensemble d'actions terroristes commises sur le sol espagnol depuis 1968, tendant à effacer la distinction entre terrorisme *etarra* et terrorisme djihadiste. Il en est de même pour les secteurs conservateurs qui tendent à reprendre le vocabulaire propre à la justice transitionnelle pour réformer la législation relative aux victimes du terrorisme<sup>871</sup>. Les principes de « vérité, justice, réparation » sont par ailleurs aussi présents dans les matériaux didactiques élaborés par les victimes du terrorisme assimilant le terrorisme d'ETA au terrorisme international contemporain<sup>872</sup>, ainsi que l'élargissement des publications scientifiques aux victimes blessées<sup>873</sup>.

D'autre part, cette appropriation du triptyque est aussi le fait des associations de victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste, dans une perspective de justice post-transitionnelle. Elles revendiquent en effet l'application de ces principes afin de corriger l'injustice liée à une transition démocratique ancrée dans une négation totale de la justice transitionnelle. La revendication de la vérité, de la justice et de la réparation est aussi des « autres victimes » des violences à motivation politique (victimes des GAL non reconnues, victimes de torture et de mauvais traitement), dans le cadre de la rhétorique explicite du « conflit basque », identifié précédemment comme le fait exclusif de la gauche *abertzale*

---

<sup>869</sup> GATTI Gabriel, *Un mundo...*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>870</sup> ARGOMANIZ Javier, « A battle of narratives - Spanish victims organisations international action to delegitimise terrorism and political violence », *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 48, n°7, 2018, p. 575.

<sup>871</sup> V. *inter alia* *Proposición de Ley de Memoria, Dignidad y Reparación de todas las Víctimas del Terrorismo, Presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos*, n°122/000272, BOCG n°310, 21 septembre 2018, préambule, §1 à §11.

<sup>872</sup> *Qué es el terrorismo. Una guía didáctica*, COVITE, Generalitat Valenciana, 2019, p. 8 (en ligne).

<sup>873</sup> JIMENEZ RAMOS Maria, MARODIAN CIORDIA Javier, *Heridos y olvidados: los supervivientes del terrorismo en España*, La esfera de los libros, Madrid, 2019, 312 p.

dans la Communauté Autonome Basque. Ces principes sont aussi mobilisés de manière plus « extensive » dans un vocabulaire lié la pacification de ce territoire, durant le processus de disparition d'ETA. Ce recours au triptyque « vérité, justice, réparation » s'illustre alors par un recours essentiellement performatif à la justice transitionnelle<sup>874</sup>, mais surtout par une revendication commune à l'ensemble des victimes : la revendication du rôle de l'État.

### B. L'omniprésence du rôle de l'État

Qu'elles évoquent explicitement ou non la justice transitionnelle, l'ensemble des victimes de violences à motivation politique dans la Communauté Autonome Basque ont pour autre point commun la centralité accordée à l'action de l'État afin de répondre à leurs revendications et leurs besoins.

Le rôle de l'État est en effet central dans le traitement juridique, politique et institutionnel des violations des droits de l'homme commis dans le passé. La réflexion autour de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque - mais aussi dans l'ensemble de l'Espagne - naît de l'inaction de l'État dans la reconnaissance de certaines victimes, en période de transition. Cette défaillance étatique est ainsi identifiée comme le principal défi transitionnel, du fait de la combinaison entre oblitération des victimes et impunité des responsables de violations graves des droits de l'homme. Or, l'État est le seul agent ayant les moyens et la légitimité afin de répondre aux revendications des différentes victimes, et concernant les instruments de justice transitionnelle. Il a un rôle central, qui dépasse largement le rôle que peuvent attribuer certains auteurs à la « société civile » dans la conception et l'application d'instruments de justice transitionnelle<sup>875</sup>. Ce constat est par exemple avéré concernant les commissions de reconnaissance de victimes dans une période post-transitionnelle, qui ont selon Jean-Pierre Massias un « *besoin absolu* »<sup>876</sup> d'État.

D'une part, ce besoin est illustré notamment par les moyens matériels et financiers uniques de l'État lui permettant de mobiliser l'ingénierie de la justice transitionnelle. Cette ingénierie peut se matérialiser par la mise en place de Commissions Vérité et Réconciliation, ou par l'organisation d'exhumations permettant de retrouver les dépouilles de personnes

---

<sup>874</sup> V. *supra* Partie 2 Titre 1 Chapitre 1 Section 2.

<sup>875</sup> BENGOTXEA Joxerramon, « Transitional Justice versus... », *op. cit.*, p. 34.

<sup>876</sup> PETIT Franck, « Jean-Pierre Massias : The Canadian commission is a new model for transitional justice », in *JusticeInfo, 12 voices on global justice*, Fondation Hirondelle, 2020, p. 77.

portées disparues. À titre d'exemple, concernant les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste en Espagne, le coût d'une exhumation est en moyenne estimé entre 25 000 et 30 000 euros<sup>877</sup>. Les moyens limités de professionnels de cette discipline (légistes, anthropologues), essentiellement mobilisés par des associations, font de l'État un acteur incontournable de la mise en place de ces instruments de justice transitionnelle. Josep Tamarit Sumalla prend aussi pour exemple à ce sujet le travail limité des historiens dans ce domaine, lesquels ne disposent pas de certains pouvoirs qui sont du ressort de l'État<sup>878</sup>. L'État apparaît donc comme le seul agent capable de mettre en place une « *politique publique intégrale, cohérente, permanente, coopérative et collaborative* »<sup>879</sup>. De plus, l'État dispose de la capacité de mettre en place des réparations pour les victimes, un devoir de réparer rappelé dans de nombreux instruments du Droit international<sup>880</sup>, et qui s'oriente progressivement vers la notion de réparation intégrale. Cette notion peut englober une réalité et des mesures très vastes, comme par exemple la restitution, la réhabilitation, des mesures de satisfaction, des mémoriaux publics, des garanties de non-répétition. Ces mesures de satisfaction désignent aussi des actes de commémoration, la construction de monuments, le financement de travaux de recherche concernant des violations des droits de l'homme spécifiques, qui requièrent tout autant de moyens à mobiliser. Néanmoins, il convient de souligner que l'État est l'agent qui est responsable de mener des recherches mais qui n'est pas pour autant tenu d'obtenir des résultats. De plus, au-delà de la capacité matérielle de l'État, il est le seul acteur à disposer d'une autorité morale suffisante et de la légitimité permettant de soulever et d'aborder des questions aussi sensibles que le traitement des violences commises dans le passé.

D'autre part, ce besoin est illustré par la capacité de l'État à renforcer et à consolider son caractère démocratique. En effet, si comme le souligne Omar Guillermo Encarnación l'absence de justice transitionnelle n'empêche pas la démocratie<sup>881</sup>, il semble que

---

<sup>877</sup> Estimation proposée par Francisco Ferrándiz, « Duelos sin cuerpo: los procesos memoriales como herramientas de dignificación en las exhumaciones españolas contemporáneas », Colloque « Exhumaciones inacabadas - Equivocaciones y contingencias de la búsqueda de cuerpos en un contexto posconflicto. América Latina-Europa (Siglos XX-XXI), Casa de Velázquez, Madrid, 8 mars 2018. Cette estimation inclut la recherche de localisation, la fouille en elle-même, ainsi que les moyens déployés afin d'identifier les corps.

<sup>878</sup> TAMARIT SUMALLA Josep, « Memoria histórica y justicia transicional en España: el tiempo como actor de la justicia penal », *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal*, ANIDIP, vol. 2, 2014, p. 65.

<sup>879</sup> A/HRC/27/49/Add.1, § 62.

<sup>880</sup> Une analyse du lien entre devoir de réparer et Droit international est proposée dans le rapport de Théo Van Boven: « Etude concernant le droit à restitution, à indemnisation et à réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales », E/CN.4/Sub.2/1993/8.

<sup>881</sup> ENCARNACIÓN Omar Guillermo, « Justice in Times of Transition: Lessons from the Iberian Experience », *International Studies Quarterly*, vol. 56, n°1, mars 2012, p. 180.

l'application d'instruments de justice transitionnelle permette de renforcer la démocratie. Au regard de l'abondante littérature présentant la justice transitionnelle comme instrument de démocratisation d'un régime politique en période de transition, l'application d'instruments de justice transitionnelle peut être présentée comme un moyen de renforcer une démocratie enracinée ou en cours d'enracinement, en apportant des éléments de « *consolidation démocratique* »<sup>882</sup>. La relation entre justice transitionnelle et démocratisation dans un contexte de démocratie consolidée apparaît directement dans l'intentionnalité des acteurs promouvant les instruments de justice transitionnelle ainsi que les qualifications qui leurs sont apportées. En effet, cette application est, du moins dans le cas espagnol, associée au terme de « mémoire démocratique » dans plusieurs dispositions législatives, ou lié à une fonction de démocratisation<sup>883</sup>, et qualifiée par Juan Luis Porcar Orihuela de « *tâche à accomplir du système démocratique actuel* »<sup>884</sup>. À l'inverse, le fait de ne pas traiter les violations des droits de l'homme commises dans le passé, et en particulier concernant les violations commises par les autorités publiques, constituent la troisième forme « *d'enclave autoritaire* » selon Manuel Antonio Garretón<sup>885</sup>. Une telle mobilisation de l'État dans le sens de l'application d'instruments de justice transitionnelle permet de montrer que l'État est capable d'identifier, de reconnaître, voire de limiter les abus de pouvoir.

Dans le cas des instruments de justice transitionnelle, il s'agirait de montrer que l'État est en mesure de reconnaître les abus de pouvoir commis dans le passé afin de se présenter comme garant de l'État de Droit dans le présent et dans le futur, comme une garantie de non-répétition. Une implication des autorités étatiques correspond aussi à un rétablissement de la confiance entre le citoyen et l'État et les autorités publiques en général, et notamment lorsqu'il s'agit de la reconnaissance de victimes de violences policière. Cela revient à ce que Kelly Picard nomme le « *pari du regain de confiance en l'État de droit* »<sup>886</sup>. En effet, alors que la figure de l'État a été associée pendant plusieurs décennies à des violations massives de droits de l'homme provoquant *a minima* une perte de confiance considérable d'une partie

---

<sup>882</sup> Expression utilisée par de nombreux transitologues, comme par exemple Leonardo MORLINO, in « Consolidation démocratique : la théorie de l'ancrage », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 8, n°2, 2001, pp. 245-267.

<sup>883</sup> Ley 52/2007, préambule, § 6: « *En este sentido, la Ley sienta las bases para que los poderes públicos lleven a cabo políticas públicas dirigidas al conocimiento de nuestra historia y al fomento de la memoria democrática* ».

<sup>884</sup> PORCAR ORIHUELA Juan Luis, « Políticas de memoria en España », *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n°20, Barataria, 2015, p. 66.

<sup>885</sup> GARRETÓN Manuel Antonio, *Hacia una nueva era política: estudio sobre las Democratizaciones*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, pp. 34-36.

<sup>886</sup> PICARD Kelly, *op. cit.*, p. 350.

des citoyens dans les autorités publiques, la justice transitionnelle permet à l'État de prendre (ou de reprendre) une forme de *leadership* en faveur des droits de l'homme.

## Conclusion du Chapitre 2

À l'ambiguïté transitionnelle et au cadre juridique inégalitaire s'ajoute une institutionnalisation mémorielle complexe. Les différentes autorités développent des architectures institutionnelles divergentes, voire radicalement opposées. Elles correspondent à des représentations singulières du passé violent, et procèdent à des arbitrages radicalement distincts au regard du « nœud gordien » que représente la question de la représentation du passé sur ce territoire.

Profondément inégalitaire, cette institutionnalisation traduit une géopolitique victimaire elle aussi complexe, théâtre d'un « empilement » de différentes victimes de violences à motivation politique. Au sein de cet espace victimaire concurrentiel, est en jeu la visibilité de chaque catégorie de victimes, une visibilité par ailleurs en profonde mutation du fait d'un changement radical lié à la disparition des violences à motivation politique.

Le défi transitionnel réside alors dans l'institutionnalisation et la consolidation des politiques de mémoire promues par les gouvernements centraux et de la Communauté Autonome Basque. Elle contribue à la complexification du défi transitionnel, dans la mesure où elle matérialise à l'échelle institutionnelle l'affrontement politique et intellectuel relatif à la représentation des violences à motivation politique commises dans le passé. Cette institutionnalisation s'intègre alors dans une géopolitique victimaire complexe, caractérisée par des ambiguïtés dans la représentation du passé, et connaissant une révolution profonde depuis la dernière décennie.

## Conclusion du Titre 2

Dresser le panorama des législations centrales et régionales permet de constater une matérialisation et une institutionnalisation juridique du défi transitionnel originel. Ce défi se concrétise aussi par l'institutionnalisation et la consolidation des politiques de mémoire promues par les gouvernements centraux et de la Communauté Autonome Basque.

En effet, les différentes autorités développent des architectures institutionnelles divergentes, voire opposées. Elles correspondent à des représentations singulières du passé violent, et procèdent à des arbitrages radicalement distincts au regard du « nœud gordien » que représente la question de la représentation du passé sur ce territoire. Alors que la législation centrale - et en particulier concernant la violence d'ETA - opère la synthèse mémorielle entre le traumatisme européen de l'Holocauste, et le traumatisme international du terrorisme djihadiste, les autorités de la Communauté Autonome Basque adoptent l'approche synthétique d'un ensemble de violences plus complexes sur le long-terme. Les catastrophes originelles s'entrecroisent alors dans des structures institutionnelles au gré des perceptions radicalement différentes des violences commises dans le passé.

Cette matérialisation juridique contribue à la complexification du défi transitionnel, dans la mesure où elle matérialise à l'échelle institutionnelle l'affrontement politique et intellectuel relatif à la représentation des violences à motivation politique commises dans le passé.



## Conclusion de la Partie 1

La réflexion relative à la possibilité d'application d'instruments de justice transitionnelle au-delà de la transition s'avère particulièrement complexe. Elle est en effet confrontée à l'existence d'un défi transitionnel structurel, matérialisé dans différents « *degrés de contraintes* »<sup>887</sup>. Ce défi transitionnel prend, dans ce cas d'étude, plusieurs formes. Il se traduit par une profonde ambiguïté du fait transitionnel, où se mêlent de manière confuse transition vers la démocratie et transition vers la paix. Cette ambiguïté se traduit par une profonde difficulté à identifier le « moment transitionnel », et ainsi à conceptualiser une transition de référence permettant de délimiter dans le temps les violences concernées par la justice transitionnelle.

Cette ambiguïté structurelle, renforcée par un cadre juridique et des politiques mémorielles dédiées aux victimes profondément inégalitaires, rend d'autant plus complexe la modélisation de la justice transitionnelle sur ce territoire. Cette complexité est d'autant plus redoutable du fait de l'existence durable d'une géopolitique transitionnelle et victimaire résultant de rapports de forces politiques et académiques particulièrement vifs.

Au regard de cette complexité redoutable, le contexte de la Communauté Autonome Basque peut apparaître peu propice à l'application d'instruments de la justice transitionnelle au-delà de la transition. Or, ces instruments existent, et s'adaptent de différentes manières au défi transitionnel, parfois de manière surprenante.

---

<sup>887</sup> ROMERO CORTES Elsa Patricia, *La construction d'une justice transitionnelle par degrés, le cas colombien*, tome 142, Institut Universitaire Varenne, Paris, 2017, p. 201.

**PARTIE 2 : LA JUSTICE TRANSITIONNELLE AU-  
DELÀ DE LA TRANSITION, UNE ADAPTATION  
INDÉNIABLE**

Par définition, la justice transitionnelle oscille entre « *l'idéalement souhaitable et le pratiquement possible* »<sup>888</sup>, en fonction des « *contraintes politiques perçues par les détenteurs du pouvoir* »<sup>889</sup>. C'est dans ce pragmatisme que la justice transitionnelle peut alors aboutir à la construction d'instruments inédits, adaptés aux canons internationaux de la justice transitionnelle, tels que les Commissions Vérité et Réconciliation. Or, dans un contexte de dépassement du fait transitionnel, la justice transitionnelle au-delà de la transition se trouve confrontée à un ensemble considérable de défis supplémentaires. En découle une adaptation pragmatique voire négociée des instruments de la justice transitionnelle, donnant le jour à la construction d'un ensemble d'instruments protéiformes, qu'il est possible d'identifier comme relevant d'une justice transitionnelle au-delà de la transition.

En effet, cette réalité suppose d'élargir le spectre d'identification et d'analyse de la justice transitionnelle, en s'éloignant en particulier de modèles d'instruments circulant à l'échelle internationale. Cela suppose d'intégrer une définition extensive de la justice transitionnelle, combinant à la fois des politiques mémorielles et instruments traditionnels de justice transitionnelle, et mêlant *soft* et *hard transitional justice*<sup>890</sup>, dans des perspectives complémentaires.

À travers cette matérialisation protéiforme, la justice transitionnelle fait office de « *justice de rattrapage* »<sup>891</sup>, nourrie à la fois par le Droit international et interne de la justice transitionnelle, ainsi que les revendications persistantes de nombreuses victimes. Néanmoins, cette production de justice transitionnelle est complexe à identifier. Elle a lieu de manière non linéaire dans le cadre d'une « *matrice de justice transitionnelle* »<sup>892</sup>, caractérisée par des trajectoire accidentées, irrégulières tant temporellement que géographiquement.

---

<sup>888</sup> JOINET Louis, « Face aux dilemmes de l'instauration des processus de justice transitionnelle », *Mouvements*, 2008, n°53, p. 53.

<sup>889</sup> LEFRANC Sandrine, « La professionnalisation... », *op. cit.*, pp. 571-572.

<sup>890</sup> Expression empruntée aux *soft measures* présentées par Joxerramon Bengoetxea afin d'identifier les possibilités d'applications de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque. V. BENGOTXEA Joxerramon, « The unique Basque peace process », *op. cit.*, p. 604.

<sup>891</sup> Expression issue de la notion de « processus normatif de rattrapage » proposée par Joxerramon Bengoetxea pour caractériser la justice transitionnelle. V. BENGOTXEA Joxerramon, « Transitional Justice... », *op. cit.*, p. 35.

<sup>892</sup> CZARNOTA Adam, « Conclusions », séminaire « Justicia transicional en el País Vasco y en España desde una perspectiva comparada », 28 juillet 2014, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, EhuGune.

Cette application dans ce cas d'étude met par ailleurs en lumière un paradoxe latent de la justice transitionnelle au-delà de la transition : son évocation rhétorique n'implique pas nécessairement une application tangible de ses instruments. En effet, du fait du profond stigmatisme politique apposé, et des clivages politiques et sociaux relatifs au traitement du passé, la justice transitionnelle est omniprésente dans le discours de certains acteurs politiques, sans qu'ils œuvrent véritablement pour une mise en œuvre matérielle et concrète de la justice transitionnelle. Mais plus encore, le paradoxe s'illustre à l'inverse par l'évitement discursif de la justice transitionnelle par d'autres acteurs, ce qui ne les empêche pas de construire *de facto* des instruments tangibles de la justice transitionnelle. Ils « produisent » alors de la justice transitionnelle de manière volontaire ou involontaire.

La justice transitionnelle au-delà de la transition se manifeste alors à deux endroits. D'une part, elle s'illustre à la fois dans un discours stratégique de la justice transitionnelle, auquel différents acteurs ont recours afin de faire valoir des causes victimaires ou politiques dans un contexte qui n'est pas - ou plus - transitionnel (**Titre 1**). D'autre part, la justice transitionnelle se traduit aussi par l'application de mécanismes tangibles de justice transitionnelle, sans qu'ils soient explicitement présentés comme des instruments de justice transitionnelle (**Titre 2**).

## TITRE 1 : UN DISCOURS STRATÉGIQUE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE

L'adaptation de la justice transitionnelle au-delà de la transition s'illustre d'abord dans un volet discursif. En effet, la justice transitionnelle relève d'un discours qui, au-delà d'un cadre juridique international contraignant de la justice transitionnelle, est diffusé à l'échelle planétaire depuis les années 1990. La justice transitionnelle est progressivement devenue mécanisme systématique des transitions vers la démocratie et vers la paix, promue par des réseaux transnationaux d'acteurs particulièrement actifs. Elle représente alors d'une part un moyen considérable de mobilisation et de sensibilisation des autorités et de la société à des revendications victimaires et politiques. Elle contribue d'autre part à légitimer ces mêmes revendications, en les intégrant dans des causes mondialisées.

Dans ce cas d'étude, les avantages que procure le discours de la justice transitionnelle permettent de dépasser la transition de deux manières. L'appropriation de la rhétorique de la justice transitionnelle permet de remettre en question une vision idéalisée de la transition démocratique initiale, et rend possible la visibilisation de victimes de violences à motivation politique ignorées pendant le processus de transition vers la démocratie. Par ailleurs, elle rend possible la signification d'une transition vers la paix qui est pourtant niée dans les faits. Ce double affranchissement de la transition par le discours conduit à souligner une première illustration du paradoxe de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque : elle est discursivement régulièrement évoquée par certains acteurs, qui sont dans l'incapacité de les mettre en œuvre, ou ne manifestent cependant pas de volonté d'application holistique de ces instruments.

Le recours au discours de la justice transitionnelle comme stratégie, induit, dans ce d'étude, une ambivalence considérable : au même titre qu'il est un recours opportun afin de promouvoir des causes victimaires (**Chapitre 1**), le discours de la justice transitionnelle semble considérablement limité dans la pratique (**Chapitre 2**).

## Chapitre 1 : Un recours opportun à la rhétorique de la justice transitionnelle

La justice transitionnelle est sociologiquement un discours, devenu à partir des années 1990 un mode d'emploi pour les transitions vers la paix et vers la démocratie dans le monde entier. Elle fait l'objet d'un emploi automatisé, en tant que paradigme mondialisé circulant librement à l'échelle planétaire. Au-delà des dispositions du droit international facilitant *a priori* sa mise en œuvre, la justice transitionnelle est aussi - et surtout - véhiculée par un certain nombre de professionnels (experts et organisations non gouvernementales). Cette « mondialisation » de la justice transitionnelle se traduit par sa vernacularisation<sup>893</sup>, c'est-à-dire de la traduction locale ou régionale de concepts internationaux. Ce processus a lieu dans une double dynamique *top-down*<sup>894</sup> - diffusion de modèles internationaux à travers le monde - mais aussi *bottom-up* - appropriation de ces modèles à l'échelle locale. Cette dynamique révèle l'utilité de la justice transitionnelle pour des causes victimaires spécifiques. La justice transitionnelle est en effet le moyen d'attribuer des ressources, de la visibilité voire de la légitimité. Cette appropriation de la rhétorique de la justice transitionnelle prend forme, dans la Communauté Autonome Basque, de deux manières :

D'une part, le recours discursif à la justice transitionnelle est un instrument de sensibilisation afin de faire valoir des causes victimaires spécifiques. Dans ce cas d'étude, les victimes de la guerre civile, de la dictature franquiste, et du « conflit basque » s'approprient les principes de « vérité, justice réparation », lesquels leur permettent de s'intégrer dans des causes désormais internationalisées. Cette intégration leur permet afin de souligner les carences de la transition démocratique initiale. Elles exploitent de manière efficace la circulation transnationale des expériences concrètes de justice transitionnelle à travers le monde, des instruments qui s'intègrent dans la lutte pour le récit de la transition démocratique (**Section 1**).

D'autre part, le recours rhétorique ou discursif à la justice transitionnelle est opportun pour certains acteurs politiques de la Communauté Autonome Basque afin de signifier une

---

<sup>893</sup> MERRY Sally, « Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle », *American Anthropologist*, 2006, pp. 38-49.

<sup>894</sup> LUNDI Patricia, MCGOVERN Mark, « Whose Justice? Rethinking Transitional Justice from the Bottom Up », *Journal of Law and Society*, vol. 35, n° 2, 2008, pp. 265-292.

transition vers la paix. L'échec des tentatives de négociations entre le gouvernement central et ETA, et le refus catégorique de la reconnaissance de la nature politique de la violence par les autorités centrales, font de la justice transitionnelle un vocabulaire utile aux secteurs nationalistes basques afin de dresser le décor d'une transition vers la paix après un conflit armé. Cette seconde transition est caractérisée par l'importation de la grammaire onusienne du post-conflit, laquelle se matérialise par l'épanouissement, sur ce terrain d'étude, d'une chorégraphie de la pacification (**Section 2**).

## **Section 1 : La signification des carences de la transition vers la démocratie**

Face à la complexité du fait transitionnel et aux carences de la transition démocratique initiale, le discours relatif à la justice transitionnelle semble être un moyen efficace pour des victimes de faire valoir leurs causes. En effet, la justice transitionnelle s'illustre dans des discours s'appropriant une rhétorique particulière, afin de faire valoir des droits et des revendications. La justice transitionnelle s'intègre alors dans une dynamique d'importation de principes internationaux par des acteurs locaux. Ces principes internationaux de « vérité, justice et réparation » sont véhiculés de manière systématique et systémique depuis trois décennies à travers le monde, comme des éléments centraux d'une grammaire onusienne de la pacification et de la démocratisation.

Analyser la justice transitionnelle comme un instrument de sensibilisation suppose d'abord de revenir sur son caractère fortement internationalisé. La diffusion mondialisée des instruments de la justice transitionnelle correspond en effet à la construction d'un réseau transnational, dans lequel circulent de manière particulièrement rapide des individus-experts et des organisations (I). C'est dans ce réseau que s'intègrent différentes causes victimaires présentes dans la Communauté Autonome Basque et en Espagne : à la fois les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste, et celles du « conflit basque » (II).

### **I. La construction d'un discours transnational de la justice transitionnelle**

Au-delà de la construction progressive d'un « droit de la justice transitionnelle », la justice transitionnelle doit être aussi analysée au regard du développement exponentiel d'un discours de la justice transitionnelle à travers le monde à partir des années 1990. La justice transitionnelle devient en effet progressivement l'élément d'une rhétorique universellement partagée, et systématiquement mobilisée par des acteurs engagés dans des processus de transition vers la paix ou vers la démocratie. Cette appropriation est rendue possible par la circulation de modèles et d'expériences de justice transitionnelle à l'échelle planétaire, une circulation alimentée par des organisations internationales (ONU) et des ONG (*International Center for Transitional Justice*). Ces acteurs participent de la construction d'un instrument transnational de justice transitionnelle, en tant qu'élément tant juridique que rhétorique et discursif. Cette perspective transnationale est essentielle à la compréhension du



développement mondialisé de la justice transitionnelle, qui dépasse largement le simple cadre juridique pour entrer dans le champ plus vaste des sciences humaines et sociales.

Le développement de la justice transitionnelle en tant qu'instrument circulant à l'échelle internationale (A) procure des ressources convoitées par des acteurs locaux en quête de légitimation et de visibilité (B).

#### A. *La naissance du réseau transnational de la justice transitionnelle*

Afin de comprendre comment le recours discursif à la justice transitionnelle peut être utile à des causes victimaires spécifiques, la justice transitionnelle doit être entendue comme le résultat de la construction d'un réseau transnational singulier. Elle doit sa promotion à l'échelle internationale à des cercles d'universitaires et de praticiens du monde anglo-saxon à partir des années 1990<sup>895</sup>. Elle connaît rapidement une croissance exponentielle en tant que champ d'activité et de connaissance<sup>896</sup>, jusqu'à devenir un « *mantra* »<sup>897</sup> après « *un long sommeil consécutif de la guerre froide* »<sup>898</sup>. Elle évolue notamment à partir des années 2000 comme une « *méta-discipline* »<sup>899</sup>, dans laquelle les spécialistes du Droit international cohabitent avec ceux d'autres disciplines (anthropologie, histoire, sociologie, psychologie) intéressés par les problématiques de fond soulevées par la justice transitionnelle. La justice transitionnelle constitue progressivement à travers ces acteurs un domaine regroupant plusieurs champs d'action : les droits de l'homme, l'État de droit, la lutte contre l'impunité, le maintien de la paix et la sécurité internationale<sup>900</sup>.

Cette discipline large prend rapidement une signification internationalisée et mondialisée, notamment à travers la formation d'un langage commun identifié par Stephan Parmentier :

---

<sup>895</sup> La naissance du réseau transnational de l'expertise de la justice transitionnelle est traditionnellement identifiée à l'organisation de deux événements scientifiques : la conférence « State Crimes : punishment or pardon » organisée par la Aspen Institute en novembre 1988, et la conférence « Justice in times of transition », organisée par la Charter 77 Foundation à Salzbourg. V. MOURALIS Guillaume, « The invention of 'Transitional justice' in the 1990s », in ISRAEL Liora, MOURALIS Guillaume (ed.), *Dealing with the past and dictatorships. Legal concepts and categories in action*, Asser Press, La Haye, 2014, p. 91.

<sup>896</sup> FORCADA BARONA Ignacio, *Derecho Internacional y Justicia Transicional. Cuando el derecho se convierte en religión*, Civitas, Madrid, 2011, p. 10.

<sup>897</sup> HAZAN Pierre, « Measuring the impact of punishment and forgiveness: a framework for evaluation of transitional justice », *International Review of Red Cross*, vol. 88, n°861, 2006, p. 19.

<sup>898</sup> MASSIAS Jean-Pierre, « Postface... », *op. cit.*, p. 210.

<sup>899</sup> FORCADA BARONA Ignacio, *op. cit.*, p. 112.

<sup>900</sup> FLORY Philippe, *op. cit.*, p. 373.

*mettre en valeur la vérité sur le passé et lui donner une certaine crédibilité aux yeux des individus et de la société dans son ensemble ; veiller à ce que les suspects soient amenés à répondre de leurs actes par différents moyens, notamment, mais non uniquement, par des poursuites judiciaires ; offrir des compensations aux victimes pour les préjudices directs et indirects dus à des violations graves des droits de l'homme et aux crimes internationaux ; et promouvoir la réconciliation entre individus, communautés et toute la société afin de retrouver une certaine forme de cohésion sociale, qui est essentielle pour le développement futur*<sup>901</sup>

Ce langage commun devient progressivement central à travers le monde en tant que modèle de « bonne gouvernance » à appliquer dans les différents terrains connaissant une période de transition vers la démocratie ou vers la paix. C'est autour de ce langage que la justice transitionnelle connaît en trois décennies un développement « vertigineux »<sup>902</sup>, correspondant à une « prolifération »<sup>903</sup> des pratiques et à son institutionnalisation. Cette centralité est accentuée par la professionnalisation des domaines liés à la justice transitionnelle (en particulier le domaine de la pacification), ainsi que par la circulation exponentielle de militants de droits de l'homme qui se déplacent afin de promouvoir différents modèles de traitements des violations des droits de l'homme. Ils forment progressivement un réseau transnational d'individus partageant les mêmes valeurs et discours, dans une dynamique d'échange dense d'informations et de services.

La construction d'un tel réseau est essentiellement liée à l'action de deux acteurs centraux qui participent activement à la diffusion internationale des instruments de justice transitionnelle. D'une part, l'ONU est le protagoniste principal de la « banalisation » de la justice transitionnelle à travers le monde. L'ONU devient en effet rapidement au tournant du siècle un « acteur majeur du développement de la justice transitionnelle »<sup>904</sup> et l'organisation internationale « la plus impliquée dans les problématiques relevant de la justice et des situations de conflits »<sup>905</sup>. En témoigne par exemple en 2005 l'approbation par

---

<sup>901</sup> PARMENTIER Stephan, « Justice transitionnelle et réconciliation face aux crimes internationaux: qui détient la feuille de route ? », *Promotio Iustitiae*, vol. 3, n°103, , 2009, p. 68.

<sup>902</sup> GOMEZ ISA Felipe, « Quelques précisions conceptuelles sur la 'justice transitionnelle' », *Vérité et Mémoire dans les processus de réconciliation*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Institut Universitaire Varenne, Paris, 2017, p. 219.

<sup>903</sup> MATSUNAGA Jennifer, « Two faces of transitional justice: theorizing the incommensurability of transitional justice and decolonization in Canada », *Decolonization: Indigeneity, Education and Society*, vol. 5, n°1, 2016, p. 25.

<sup>904</sup> FLORY Philippe, *op. cit.*, p. 16. L'auteur souligne que les Nations unies sont impliquées dans les processus de justice transitionnelle menés dans plus de trente-cinq États à travers le monde.

<sup>905</sup> UNGER Thomas, WIERDA Marieke, « Pursuing justice in ongoing conflict : a discussion of current practice », in AMBOS Kai, LARGE Judith, WERDA Marieke, *Building a future on peace and justice : studies on transitional justice, peace and development : the Nuremberg declaration on peace and justice*, Springer, Berlin, 2009, p. 280.

la Commission des droits de l'homme du Conseil économique et social de l'« Ensemble de principes pour la protection et la promotion des Droits de l'homme par la lutte contre l'impunité »<sup>906</sup>, et la création du Haut-commissariat aux droits de l'homme des Nations unies en 1993 afin de « *promouvoir et protéger la jouissance effective par tous de tous les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux* »<sup>907</sup>. Les questions relatives à la justice transitionnelle intègrent progressivement cette institution, jusqu'à la création en 2011 du rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition. Cette nouvelle fonction centrale onusienne liée à la justice transitionnelle a l'objectif vaste de « *recenser, échanger et promouvoir des bonnes pratiques et des enseignements et identifier d'éventuels éléments supplémentaires afin de recommander des moyens d'améliorer et de renforcer la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition* », et de « *faire des recommandations concernant, entre autres choses, les mesures judiciaires et non judiciaires, au moment d'élaborer et d'appliquer des stratégies, des politiques et des mesures pour remédier aux violations flagrantes des droits de l'homme et aux violations graves du droit international humanitaire* »<sup>908</sup>. L'implication croissante des Nations unies dans des domaines liés à la justice transitionnelle aboutit au renouvellement du mandat du rapporteur spécial en 2014, lequel doit « *assurer le respect de l'obligation de rendre compte, de servir la justice, d'offrir des recours aux victimes, de promouvoir l'apaisement et la réconciliation, de mettre en place un contrôle indépendant du système de sécurité et de restaurer la confiance dans les institutions de l'État, et de promouvoir l'État de droit conformément au droit international des droits de l'homme* »<sup>909</sup>.

Ces valeurs et modèles véhiculés de manière active par les Nations unies dépassent largement selon Philippe Flory le cadre de l'ONU<sup>910</sup>. Elles font en effet l'objet d'une appropriation de la part d'un ensemble d'organisations non gouvernementales engagées dans la défense des droits de l'homme.

D'autre part, le deuxième acteur central à prendre en compte dans le phénomène de diffusion exponentielle des instruments de justice transitionnelle à travers le monde est le *International Center for Transitional Justice*. Créé en 2001 à New York, sous l'impulsion

---

<sup>906</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1.

<sup>907</sup> A/RES/48/141, §4-a).

<sup>908</sup> A/HRC/RES/18/7, 1-c) et e).

<sup>909</sup> A/HRC/RES/27/3, §14.

<sup>910</sup> FLORY Philippe, *op. cit.*, p. 17.

des sud-africains Paul Van Zyl et Alex Boraine, cette organisation alliant recherche académique sur la justice transitionnelle et activités de *monitoring* sur le terrain connaît un développement extrême rapide. L'ensemble des activités menées dans plus de quarante pays à travers le monde vise à poursuivre un mandat vaste : « *aider les sociétés en processus de transition à faire face à l'héritage de violations massives des droits humains, et à développer une confiance citoyenne en la capacité des institutions publiques pour protéger ces droits* »<sup>911</sup>. Cette organisation devient rapidement, au tournant des années 2000, le principal foyer de diffusion internationale des « bonnes pratiques » liées à la justice transitionnelle, et devient incontournable<sup>912</sup> dans la recherche académique et l'application concrète liée à ce domaine intrinsèquement transnational.

Cet ensemble d'acteurs est ainsi porteur de standards transnationaux de justice transitionnelle circulant à travers le monde au gré des différents terrains en période de transition. La justice transitionnelle apparaît alors comme une « *pratique d'experts* »<sup>913</sup> portée et diffusée par une élite internationale spécialisée dans les questions de pacification, de démocratisation et d'enracinement de l'État de droit. Cette élite contribue à la diffusion d'une grammaire internationale de la justice transitionnelle, à travers non seulement des organisations privées telle que l'ICTJ mentionnée précédemment, mais aussi des individus bénéficiant d'un prestige international<sup>914</sup> appelés à circuler dans le monde entier. Ces « *porteurs du standard* »<sup>915</sup> et courtiers<sup>916</sup> des instruments désormais onusiens de la justice transitionnelle participent à la diffusion internationale extrêmement rapide de ces préceptes désormais l'objet d'un traitement professionnalisé. Ils participent également à la construction d'un réseau durable et structuré permettant la circulation des expériences internationales les plus emblématiques, et ainsi des flux d'informations intenses concernant les différentes manières d'aborder le traitement de violations graves des droits de l'homme commises dans le passé. C'est dans cette circulation dynamique qu'interviennent les acteurs

---

<sup>911</sup> Site internet de l'*International Center for Transitional Justice*, section « About us ».

<sup>912</sup> EUDES Marina, « La justice transitionnelle », *op. cit.*, p. 593. V. aussi LEFRANC Sandrine, « Du droit à la paix : La circulation des techniques internationales de pacification par le bas », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°174, 2008/4, p. 49.

<sup>913</sup> LEFRANC Sandrine, « La professionnalisation... », *op. cit.*, p. 565.

<sup>914</sup> WHITFIELD Teresa, « External actors in mediation. Dilemmas and options for mediators », *Mediation Practice Series*, Centre for Humanitarian Dialogue, 2010, p. 7.

<sup>915</sup> Expression employée par Marcos Ancelovivi et Jane Jenson afin de qualifier les réseaux et acteurs promouvant le modèle de Commissions Vérité et Réconciliation. V. ANCELOVICI Marcos, JENSON Jane, « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, n°1, 2012, p. 43.

<sup>916</sup> Expression empruntée à Yves Dezalay in DEZALAY Yves, « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 151-152, n°1, 2004, pp. 4-35.

locaux militant en faveur de causes victimaires spécifiques. Ils voient dans cette mondialisation de la justice transitionnelle un moyen efficace de faire entendre leurs revendications.

### *B. Les ressources du réseau transnational de la justice transitionnelle*

Le développement progressif d'un réseau transnational dynamique promouvant l'application d'instruments de justice transitionnelle constitue une ressource cruciale pour des revendications victimaires en mal de visibilité. La circulation transnationale des principes de « vérité, justice, réparation » est en effet une opportunité pour les promoteurs locaux de certains terrains spécifiques, afin de construire une transition, ou *a minima* d'en dresser le décor, dans une volonté de monstration de l'existence d'une transition.

Le réseau transnational de la justice transitionnelle permet en particulier à des acteurs locaux d'identifier et d'assimiler leur contexte d'action à d'autres terrains ayant connu des périodes transitionnelles vers la paix ou la démocratie à travers le monde. Cette assimilation se traduit essentiellement par la référence à des expériences concrètes de justice transitionnelle, qui ont irrigué de manière efficace le discours mondialisé de la justice transitionnelle. Ainsi, l'expérience de la transition démocratique sud-africaine est sans aucun doute l'événement central à partir duquel se diffuse à l'échelle internationale un moyen alternatif de rendre justice à la suite de violations graves des droits de l'homme commises dans le cadre de l'*Apartheid* commises entre mars 1960 et mai 1994. L'innovation considérable opérée par la mise en place de la *Truth and Reconciliation Commission* sous la présidence de Desmond Tutu constitue progressivement un modèle alternatif de gestion des violences. Les images fortement médiatisées des audiences publiques organisées dans le cadre du processus sud-africain, ainsi que la publication d'un rapport dense répertoriant notamment les victimes, projettent à l'échelle internationale la portée thaumaturgique et réconciliatrice de la recherche de la vérité des exactions commises. Cette expérience intrigue et fascine<sup>917</sup> le monde entier, tant elle ouvre un champ vaste d'alternatives possibles dans les processus transitionnels vers la démocratie ou vers la paix.

Le deuxième point névralgique de diffusion des instruments de justice transitionnelle est le continent latino-américain. Les nombreuses transitions démocratiques ayant lieu

---

<sup>917</sup> BUCAILLE Lætitia, « Vérité et réconciliation en Afrique du Sud. Une mutation politique et sociale », *Politique étrangère*, vol. été, n°2, 2007, p. 314

durant les décennies 1980 et 1990, ainsi que l'activisme des juges de la Cour Intéraméricaine des droits de l'homme sur le rôle de l'État dans le traitement des violations graves des droits de l'homme<sup>918</sup>, donnent en effet naissance à des instruments novateurs. Le cas argentin est paradigmatique de cette innovation transitionnelle. Une multiplicité de « combinaisons » possibles relatives à la justice transitionnelle évoquées précédemment s'y développent en effet : poursuites pénales, amnisties, commission vérité, *Juicios por la Verdad* (procès sans poursuites pénales), procès à retardement.

Ces deux terrains, alimentés par la suite par d'autres processus transitionnels tels que le processus de paix colombien, constituent les principaux centres de diffusion à l'échelle internationale des instruments de justice transitionnelle. C'est à partir de ces expériences que s'exporte à l'échelle internationale<sup>919</sup> le modèle des Commissions Vérité et Réconciliation, lequel devient à partir du milieu des années 1980 l'instrument-phare de la justice transitionnelle<sup>920</sup>.

Le recours discursif à la justice transitionnelle permet ainsi de s'intégrer dans une grammaire internationale de la pacification et de la démocratisation, dans la continuité d'expériences internationales ayant connu un succès certain. Cette utilisation permet une visibilité à la fois internationale et interne, en s'inscrivant dans une solidarité de causes liées au respect des droits de l'homme. L'adoption d'un discours victimaire universel et hégémonique onusien permet aussi de faire pression sur les autorités afin qu'elles adoptent des mesures en faveur des victimes de crimes graves commis pendant une dictature ou un conflit. Margaret Keck et Karthyn Sikkink soulignent à ce sujet l'existence d'un « effet boomerang » en période de dictature : les activistes des droits de l'homme cherchent hors des frontières de l'État autoritaire la possibilité d'exercer une pression politique et juridique sur les autorités<sup>921</sup>. Cet « effet boomerang » opère de la même manière dans les contextes de

---

<sup>918</sup> V. notamment: CIADH, *Velasquez-Rodríguez v. Honduras*, séries C, n°4, 29 juillet 1988, § 174: « *El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación* ».

<sup>919</sup> LEFRANC Sandrine, « La justice transitionnelle n'est pas un concept », *Mouvements*, vol. 53, n°1, 2008, pp. 61-69. Sur la question des Commissions Vérité et Réconciliation, v. *supra* Partie 2 Titre 2 Chapitre 2 Section 1-I.

<sup>920</sup> TORPEY John, *Politics and the past: on repairing historical injustices*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2003, p. 9.

<sup>921</sup> KECK Margaret, SIKKINK Kathryn, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998, p. 12.

démocratie consolidée, non pour affaiblir le régime en place, mais afin de mettre à l'agenda les violations graves des droits de l'homme commises dans le cadre d'un régime autoritaire.

La construction progressive de la justice transitionnelle comme instrument discursif transnational se traduit à travers le monde par une appropriation de ses principes par un ensemble d'acteurs de différents territoires connaissant une situation transition vers la paix ou vers la démocratie. Afin de faire valoir leurs causes victimaires, ces acteurs développent une stratégie d'internationalisation et d'identification à d'autres terrains d'application d'instruments désormais iconiques de la justice transitionnelle. La justice transitionnelle y tient alors lieu de recours performatif. Elle permet à des acteurs divers, tant des partis politiques que des associations issues de la société civile, de sensibiliser les autorités et l'ensemble de la société à leurs revendications. Le cas des différentes causes victimaires présentes dans la Communauté Autonome Basque en est un exemple parfait.

## **II. L'appropriation du discours transnational de la justice transitionnelle**

Devenus des modèles mondialisés de transition vers la paix ou vers la démocratie, les instruments de la justice transitionnelle font l'objet d'une vernacularisation de la part d'acteurs locaux, qu'il s'agisse de partis politiques ou de membres de la société civile. La justice transitionnelle procure des ressources permettant de sensibiliser les gouvernements et la société dans son ensemble.

Cette appropriation est le fait d'un ensemble de victimes bien distinctes. Elle s'inscrit en effet dans une stratégie d'internationalisation de causes victimaires, qui, dans la Communauté Autonome Basque s'entrecroisent dans une géopolitique particulièrement complexe. Déjà soulignée concernant certaines associations de victimes d'ETA<sup>922</sup>, cette volonté d'identification à des causes et des principes internationaux constitue une stratégie centrale des différents mouvements de défense des victimes de la guerre civile, de la dictature franquiste, et du « conflit basque » (hors victimes d'ETA). L'intégration des principes de « vérité, justice, réparation » n'est alors pas seulement l'apanage de la rhétorique des partis politiques, elle est surtout le fait de la « société civile », incarnée par des acteurs non institutionnels.

---

<sup>922</sup> V. *infra* Partie 1 Titre 2 Chapitre 2 Section 2-I.

Dans le présent cas d'étude, l'appropriation des principes de la justice transitionnelle est double. Celle-ci est d'abord importée par les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste dans l'ensemble de l'Espagne, à travers notamment la mobilisation de la figure désormais mondialisée des victimes de disparitions forcées, dans la continuité de la dualité entre les deux processus de justice transitionnelle (A). Elle est ensuite intégrée dans la Communauté Autonome Basque, visant une temporalité plus spécifique et en lien avec les victimes du « conflit basque » liant à la fois transition vers la démocratie et transition vers la paix (B).

A. *L'intégration de la rhétorique de la justice transitionnelle pour les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste*

La première dynamique d'importation des principes de la justice transitionnelle concerne la première tendance de la justice transitionnelle identifiée précédemment : les revendications liées aux victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste. Il s'agit d'une appropriation des principes de la justice transitionnelle qui concerne l'ensemble du territoire espagnol, dans laquelle la Communauté Autonome Basque est loin de constituer une exception. En effet, au-delà des partis politiques centraux (PSOE, *Izquierda-Unida* et *Podemos*), plusieurs partis politiques régionaux partagent avec la Communauté Autonome Basque une intégration approfondie des principes de « vérité, justice, réparation » pour les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste. C'est notamment le cas de la Catalogne (*Esquerra Republicana de Catalunya*, *Juntos por Cataluña*, *Candidatura de Unidad Popular*) et la Galice (*Bloque Nacionalista Galego*). Les forces régionalistes et indépendantistes, à l'instar du PNV et de la gauche *abertzale* dans la Communauté Autonome Basque, se joignent au mouvement central d'intégration du vocabulaire onusien de l'après-conflit.

Cette intégration n'est cependant pas le fait des seuls partis politiques. La « société civile », notion aux contours larges, témoigne d'un activisme spécifique, du fait de l'action et du discours des associations mémorialistes présentent sur l'ensemble du territoire espagnol. En effet, elles s'organisent et se structurent progressivement autour du vocabulaire international de la justice transitionnelle, afin de faire valoir leur cause victimaire. C'est dans ce mouvement spécifique que s'intègre durablement ce que Sophie Baby appelle un « *guide universel pour les sociétés post-conflits confrontées à un passé de violations massives des*



*Droits de l'homme* ». Francisco Ferrandiz évoque quant à lui une « *traduction de concepts* »<sup>923</sup> internationaux par des acteurs associatifs et culturels espagnols, afin de permettre *in fine* leur intégration dans la législation espagnole. Le recours à des notions telles que la démocratisation, l'État de droit, la responsabilité de l'État vise ainsi à « *obtenir le soutien des instances internationales pour qu'elles fassent pression sur le gouvernement et connecter le cas espagnol à la législation pénale internationale sur les Droits de l'homme* »<sup>924</sup>.

Cette « traduction » est notamment le fait de l'*Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica* dès le début des années 2000<sup>925</sup>. Elle est ensuite opérée par la quasi-totalité des associations mémorialistes, à la fois locales, régionales et centrales, notamment à partir des expériences latino-américaines de justice transitionnelle. En effet, comme évoqué précédemment, les pays du Cône Sud de l'Amérique latine constituent un laboratoire particulièrement riche et avant-gardiste concernant l'invention et l'application d'instruments de justice transitionnelle après des périodes dictatoriales. L'Argentine constitue à ce sujet un exemple de choix pour les associations mémorialistes espagnoles. Pays ayant connu une diversité exceptionnelle d'instruments de justice transitionnelle, l'Argentine est aussi une référence en termes de mobilisations sociales relatives aux crimes commis par la junte militaire : organisation d'*escraches*, des manifestations ou *sit-in* devant les domiciles d'anciens dirigeants de dictature, *cacerolazos*, mobilisation des *Abuelas de la Plaza de Mayo*. Le slogan du *Nunca más*<sup>926</sup>, titre du rapport final de la Commission Vérité argentine (*Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*), devient une référence mondialisée fédérant l'ensemble des associations de victimes de régimes autoritaires à travers le monde.

Le lien entre le cas espagnol et le terrain argentin est facilité par l'histoire coloniale commune aux deux pays, qui participe à la formation d'une « *communauté affective* »<sup>927</sup>. Cette communauté rassemble la génération des petits-enfants de victimes de la guerre civile et du franquisme et les militants des droits de l'homme du Cône Sud latino-américain, dans des réseaux transnationaux actifs. Ces échanges sont par ailleurs renforcés dans le cadre plus

---

<sup>923</sup> FERRÁNDIZ Francisco, « Des fosses communes... », *op. cit.*, p. 169.

<sup>924</sup> BABY Sophie, « Vérité, justice, réparation... », *op. cit.*, p. 29.

<sup>925</sup> L'ARMH a par exemple recours au Haut Commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme, afin de parvenir à ce que ce dernier exerce une pression sur le gouvernement espagnol en 2002 concernant les recherches de fosses communes. V. « El caso de las fosas de la Guerra Civil llega hasta la ONU », *El País*, 21 juin 2002 (en ligne).

<sup>926</sup> « Plus jamais ça » en espagnol.

<sup>927</sup> SERRANO-MORENO Juan Enrique, « Devenir un descendant des vaincus de la guerre d'Espagne. Rupture mémorielle et rapport au politique », *Pôle Sud*, n°36, 2012, p. 95.

spécifique de la Communauté Autonome Basque, par la présence d'une diaspora basque importante en Argentine. Nourrie par différentes vagues d'immigration du XIX<sup>ème</sup> siècle et par l'arrivée de réfugiés de la guerre civile et du franquisme<sup>928</sup>, l'Argentine constitue un carrefour crucial des revendications victimaires liées à la guerre civile et à la dictature franquiste. La diaspora basque et espagnole présente sur ce territoire constitue progressivement un « *adjuvant à la justice transitionnelle* »<sup>929</sup>, à travers la facilitation de l'intégration en Espagne des expériences riches menées en Argentine en termes de traitement du passé. En effet, le cas argentin n'est pas seulement un modèle de mobilisation sociale, il est aussi un lieu d'expérience et d'expertise, desquelles s'inspirent les organisations mémorialistes espagnoles. Le *Centro de Estudios Sociales y Legales* et l'*Equipo Argentino de Antropología Forense*<sup>930</sup> deviennent ainsi progressivement des références à travers le monde.

Le cas argentin est d'autant plus intéressant dans cette appropriation des principes internationaux de la justice transitionnelle qu'il est l'épicentre de la diffusion d'une figure centrale importée en Espagne : les victimes de disparitions forcées. Cette figure fait en effet l'objet d'une intégration totale et directe dans le contexte espagnol de la part des acteurs mentionnés précédemment. L'objectif d'importation de cet élément de langage est clairement mentionné par les représentants des associations mémorialistes<sup>931</sup>, tant l'image de la victime de disparition forcée est porteuse d'un « *capital légal, politique et symbolique transnational* »<sup>932</sup>. Cette importation a lieu selon Gabriel Gatti au début des années 2000<sup>933</sup>, à la suite de la circulation internationale des expériences argentine et chilienne de traitement des victimes de passés dictatoriaux. L'entrée en vigueur en 2006 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, définissant de manière large la disparition forcée comme « *l'arrestation, la détention, l'enlèvement ou toute autre forme de privation de liberté par des agents de l'État ou par des*

---

<sup>928</sup> Barbara Loyer souligne à ce sujet que Buenos Aires est un « *lieu d'exil pour de nombreux Basques pendant le franquisme* ». V. LOYER Barbara, *Géopolitique du Pays basque...*, *op. cit.*, p. 118. La diaspora basque dans le Cône Sud de l'Amérique latine est issue de vagues d'immigration ayant eu lieu dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, et s'est notamment renforcée par l'exil de nationalistes basques et de républicains durant la guerre civile et les premières années de la dictature franquiste.

<sup>929</sup> CARILLO-BESSAT Clarissa, « Paraguay-Argentine, le rôle de la diaspora dans la lutte contre le silence et l'impunité », *Mouvements*, vol.1, n°53, 2008, p. 81.

<sup>930</sup> BABY Sophie, « Vérité, justice, réparation... », *op. cit.*, p. 28.

<sup>931</sup> SILVA Emilio, MACIAS Santiago, *Les fosses du franquisme*, Calmann-Lévy, Paris, 2006, p. 50.

<sup>932</sup> FERRÁNDIZ Francisco, « De las fosas comunes a los derechos humanos: El descubrimiento de las desapariciones forzadas en la España contemporánea », *Revista de Antropología Social*, n°19, 2010, p. 171.

<sup>933</sup> GATTI Gabriel, « The Social Disappeared: Genealogy, Global Circulations, and (Possible) Uses of a Category for the Bad Life », *Public Culture*, n°32, Duke University Press, 2020, p. 26.

*personnes ou des groupes de personnes qui agissent avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement de l'État, suivi du déni de la reconnaissance de la privation de liberté ou de la dissimulation du sort réservé à la personne disparue ou du lieu où elle se trouve, la soustrayant à la protection de la loi* »<sup>934</sup>, ne fait que renforcer la rapidité et l'intensité de la transposition discursive de la figure des victimes de disparitions forcées au cas espagnol.

L'importation de la figure des disparus est vectrice d'une efficacité politique<sup>935</sup> dans la mesure où elle permet d'identifier les victimes espagnoles dans un ensemble mondialisé de victimes de régimes dictatoriaux. Cette intégration est l'illustration d'une appropriation plus globale du triptyque « vérité, justice et réparation » par les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste en Espagne, en tant que véritable « *paradigme performatif* »<sup>936</sup>. Ce triptyque fait l'objet d'une appropriation singulière et plus tardive dans la Communauté Autonome Basque. Celle-ci s'intègre alors dans la complexité des violations des droits de l'homme commises sur ce territoire. Elle y est portée par des acteurs spécifiques, dans un mouvement de double-emprunt au vocabulaire de l'après-dictature et de l'après-conflit.

#### *B. L'intégration de la rhétorique de la justice transitionnelle pour les victimes du « conflit basque »*

Parallèlement à la première tendance d'appropriation des principes de la justice transitionnelle par les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste dans l'ensemble de l'Espagne, une deuxième tendance d'importation se dessine. Dans la Communauté Autonome Basque, une diversité d'acteurs a recours aux principes de « vérité, justice, réparation » de manière variable. Cette diversité d'acteurs s'ajoute aux différents partis politiques revendiquant une application des principes de la justice transitionnelle sur ce territoire pour différents types de victimes<sup>937</sup>. Si certains acteurs appliquent une logique similaire aux victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste du reste de l'Espagne (*Ahaztuak 1936-1977*), d'autres insistent sur des violences spécifiques qui ont été commises durant le processus de transition vers la démocratie (*Vitoria 3 de Marzo-Martxoak Hiru*).

---

<sup>934</sup> Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, art. 2. V. à ce sujet DOSWALD-BECK Louise, « Crimes internationaux », in CHETAIL Vincent (dir.), *op. cit.*, p. 134.

<sup>935</sup> GATTI Gabriel, « The Social Disappeared... », *op. cit.*, p. 35. L'auteur souligne par ailleurs que le même processus d'importation de la figure des disparus a lieu concernant le génocide au Cambodge.

<sup>936</sup> BABY Sophie, « Les victimes oubliées... », *op. cit.*, p. 88.

<sup>937</sup> V. *infra* Partie 1 Titre 1 Chapitre 2 Section 2-I-B.

Cependant, la réelle spécificité de la Communauté Autonome Basque réside dans l'existence d'un ensemble d'acteurs défendant les intérêts des victimes dites du « conflit basque ». Ces acteurs les évoquent afin d'aborder, notamment, la période 1960-2018, couvrant l'ensemble des violences à motivation politique commises en particulier dans la Communauté Autonome Basque. Issus de la société civile, ces acteurs divers ont pour point commun l'appartenance au courant nationaliste basque et d'évoquer la nécessité d'application de ces principes du fait de l'existence d'un « conflit basque ». Ils rassemblent des associations mémorialistes telles que *Euskal Memoria*, *Egiari Zor*, ainsi que des associations défense des individus incarcérés pour appartenance ou collaboration avec ETA. C'est à ce titre de l'association *Etixerat* - Association des familles et proches des prisonniers et réfugiés basques - revendique vérité, justice, réparation pour les seize proches des prisonniers d'ETA ayant eu des accidents de la route en se rendant en visite dans des établissements pénitentiaires éloignés du Pays Basque<sup>938</sup>.

Dans ce processus global d'appropriation des principes de la justice transitionnelle au sein de la Communauté Autonome Basque, deux organisations méritent une attention particulière. Chacune à sa manière procède à une importation du vocabulaire onusien de la sortie de conflit.

D'une part, l'organisation *Lokarri*, créée en 2006<sup>939</sup>, s'illustre par l'intégration du vocabulaire de la justice transitionnelle afin de dessiner les contours d'un « processus de paix unilatéral » permettant la disparition d'ETA dans le respect des standards internationaux de la pacification. Définie comme un « réseau citoyen pour l'accord et la consultation », cette structure pacifiste rassemble principalement le secteur du nationalisme basque opposé au recours à la violence, et parvient à attirer progressivement des personnalités de renom liées à la justice transitionnelle et à la pacification pour la disparition de la violence sur ce territoire<sup>940</sup>. *Lokarri* est progressivement associé à l'organisation *Bake Bidea*, structure créée de l'autre côté des Pyrénées en tant que « mouvement civil en faveur

---

<sup>938</sup> Cette association organise une célébration alternative à l'occasion de la « Journée de la mémoire » mise en place dans la Communauté Autonome Basque à partir de 2010, afin de faire reconnaître les victimes de ces accidents. V. ETXERAT, « Etixerat se concentra por las víctimas de la dispersión en el día de la memoria » (en ligne).

<sup>939</sup> L'historien Antonio Rivera identifie comme la « troisième voie » le secteur politique et social lié au courant nationalisme basque institutionnel et critique des différentes formes de violences. V. RIVERA Antonio, « Una paz donde no hubo guerra. El final del terrorismo en el País Vasco », *Vínculos de Historia*, n°7, 2018, p. 120.

<sup>940</sup> La mobilisation des figures internationales dans le processus de disparition est l'objet d'une analyse plus approfondie dans la section suivante.

*du processus de paix* », qui parvient à intégrer de manière immédiate et consensuelle la rhétorique de la pacification<sup>941</sup>.

D'autre part, le second acteur central s'appropriant les principes de « vérité, justice et réparation » est le *Foro Social para promover el proceso de paz*. Il s'inscrit dans la continuité de l'organisation mentionnée précédemment, en poursuivant l'expertise de la justice transitionnelle au Pays basque, afin de faire valoir une transition vers un scénario de post-conflit sur ce territoire. Il organise à ce sujet un cycle de conférence à Pampelune et Bilbao en 2013, rassemblant les deux tendances du nationalisme basque, et surtout des figures et organisations internationales liées à la justice transitionnelle : l'*International Center for Transitional Justice*, (Priscilla Hayner)<sup>942</sup>, la Fondation Berghof (Véronique Dudouet), Fundació per la Pau, Conciliation Resources. Y sont aussi invitées des personnalités ayant participé à la résolution des conflits sud-africain (Robert McBride), nord-irlandais (Christine Bell, Colm Campbell, Brandon Hamber, Kieran MacEvoy).

Cette plateforme devient, en 2016, le *Foro Social Permanente*, rassemblant diverses organisations majoritairement proches de la gauche *abertzale*<sup>943</sup>, ayant pour objectif de « *promouvoir le processus de paix et d'aider à démêler les noeuds empêchant la résolution des conséquences du cycle de violence de ces dernières années* »<sup>944</sup>. Elle s'oriente progressivement vers la revendication d'une « mémoire critique inclusive », et d'une « coexistence démocratique » au nom desquelles doivent être reconnues aux « *victimes de toutes les expressions de violences ayant eu lieu dans un contexte de violences au Pays basque leur droit à la vérité, à la reconnaissance officielle, à la justice et à la réparation* ». La priorisation progressive des victimes du « conflit basque » se traduit par l'importation de principes de la justice transitionnelle dans une dynamique similaire à celle des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste. Par ailleurs, le *Foro Social Permanente* met en avant à son tour, à partir de 2017, la figure des disparitions forcées afin de faire valoir sa propre cause victimaire, adaptée à l'existence d'un « conflit basque »<sup>945</sup>. Elle identifie sept

---

<sup>941</sup> Site Internet de *Bake bidea*. Cette organisation fait l'objet d'une analyse plus approfondie dans la section suivante.

<sup>942</sup> Il convient de souligner que l'*International Center for Transitional Justice* ne fait pas mention dans ses rapports d'activités de son intervention au Pays basque.

<sup>943</sup> Sont membres du *Foro Social Permanente*: ELA, LAB, CCOO, Steilas, Ahotsak, Bake bidea, Baketik, Sare, Etxerat, Paz con Dignidad, Herri Eliza, Antxeta Irratia, et Egiari Zor.

<sup>944</sup> Site Internet du *Foro Social*, Section « Quiénes somos ».

<sup>945</sup> V. FORUM SOCIAL PERMANENT, « El Foro Social presenta propuestas para reconocer y aclarar los casos de desapariciones forzadas pendientes », 28 août 2019, 3<sup>ème</sup> point de la déclaration publique de représentants du Forum social (en ligne).

cas de disparitions forcées<sup>946</sup>, et demande à ce titre la création d'une Commission Vérité en 2019, ainsi que la célébration de la journée internationale des victimes de disparitions forcées le 30 août afin de « *construire un vivre-ensemble démocratique* »<sup>947</sup>. Ce changement se traduit en outre par la mobilisation d'une expertise internationale moins prestigieuse, et directement liées aux problématiques latino-américaines<sup>948</sup>.

La mobilisation de la rhétorique de la justice transitionnelle par les acteurs locaux vise également, à partir de la fin des années 2000, à organiser une « disparition ordonnée » d'ETA, afin d'éviter l'image d'une reddition. Cette mobilisation traduit une volonté de dessiner la disparition d'ETA dans le respect des canons internationaux internationaux de pacification et de « Désarmement, Démobilisation et Réintégration ». L'intégration de ce vocabulaire permet de dresser le cadre d'un processus de paix, singulier car unilatéral dans le cas basque, afin d'aboutir de manière efficace à la disparition d'ETA.

---

<sup>946</sup> Il s'agit de José Humberto Fouz Escobero, Jorge Juan García Carneiro et Fernando Quiroga Veiga (disparus entre Biarritz et Saint-Jean-de-Luz en 1973), Eduardo Moreno Bergaretxe - Pertur - (disparu à Béhobie le 23 juillet 1976), Tomás Hernández (disparu à Hendaye le 15 mai 1979), José Miguel Etxeberria Álvarez -Naparra- (disparu le 11 juin 1980), Jean-Louis Larre (disparu le 7 août 1983 dans les Landes).

<sup>947</sup> V. « El Foro Social reclama verdad y justicia para las víctimas de las desapariciones forzadas », *Naiz*, 27 août 2020 (en ligne).

<sup>948</sup> Nila Heredia, (ancienne ministre de la Santé et présidente de la Commission Vérité bolivienne), Maria Adela Antokoletz, (fille d'une des fondatrices de l'association *Madres de Plaza de Mayo* argentine, Judith Galarza Campos (secrétaire générale de la *Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos* mexicaine, et Luz Marina Monzón, directrice de la *Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas* en Colombie).

## Section 2 : La signification d'une chorégraphie de la transition vers la paix

Le recours au vocabulaire de la justice transitionnelle et de la pacification permet de signifier, de montrer une transition inexistante aux yeux des autorités centrales compétentes. Dans le cadre de la présente étude, ce recours est particulièrement illustré par la deuxième dynamique de justice transitionnelle, relative au « conflit basque ». Il permet alors à certains acteurs de dépasser la présentation de la violence d'ETA comme une simple violence terroriste, afin de dresser le décor d'un scénario de sortie de conflit armé conforme aux standards onusiens internationaux.

En effet, l'emploi répété du vocabulaire relatif à la justice transitionnelle et à la pacification permet à certains acteurs de signifier une transition politique vers la paix au Pays Basque, et ce, au mépris de l'opposition des autorités centrales. C'est notamment à la suite des échecs répétés des négociations entre ETA et le gouvernement espagnol que le recours à la rhétorique de la pacification est plus manifeste. L'attentat de l'aéroport de Madrid en décembre 2006 sonne le glas des discussions entre le gouvernement socialiste Zapatero et ETA, alors que d'intenses discussions ont aussi eu lieu entre la gauche *abertzale*, le PNV et le PSE dans la Communauté Autonome Basque. Le courant nationaliste basque s'oriente alors progressivement vers l'élaboration discursive d'un processus de paix unilatéral, entendu comme « *l'ensemble des mesures déployées pour résoudre les différends ou les conflits par la négociation ou d'autres méthodes de règlement pacifique* »<sup>949</sup> et enclenché sans dialogue préalable. Ce recours discursif permet de signifier une transition vers la paix, après les décennies de violences liées au « conflit basque ».

Le recours rhétorique à la pacification dans la Communauté Autonome Basque est notamment permis par la mobilisation progressive d'une expertise internationale du *peacemaking* qui se compose d'individus spécialistes des questions de sécurité, de négociations et de justice transitionnelle. La présence de ces experts permet aux nationalistes basques d'adopter les rites internationaux des transitions vers la paix, et de dessiner une chorégraphie du post-conflit sur ce territoire, tout en évitant l'image d'une reddition d'ETA. Le choix de l'emploi des termes de « chorégraphie » ou de « théâtralisation » ne vise pas à incriminer le processus mis en place pour l'organisation de la disparition d'ETA. Il s'est en

---

<sup>949</sup> RAMCHARAN Bertrand G., « Processus de paix », in CHETAIL Vincent, *op. cit.*, p. 316.

effet avéré nécessaire au regard de la complexité transitionnelle ainsi que de l'impossibilité de parvenir à la fin d'ETA de manière négociée et ordonnée.

La signification de la nouvelle transition post-ETA est ainsi le résultat de l'importation stratégique d'une chorégraphie internationale de la paix et de la justice transitionnelle, utile et nécessaire à plusieurs égards (**I**). Elle permet d'aboutir à la disparition effective d'ETA, à l'issue d'un processus singulier (**II**).

### **I. L'importation d'une chorégraphie pacificatrice**

Dans une perspective similaire à celle observée dans la section précédente concernant les principes de la justice transitionnelle, les secteurs nationalistes basques s'approprient la sémantique de la pacification. La situation de blocage liée à l'impossibilité de mener à bien des négociations entre ETA et le gouvernement central incite la gauche *abertzale* en particulier à affirmer l'existence d'un processus de paix unilatéral, porté au départ par les seuls indépendantistes.

L'intégration performative et stratégique du vocabulaire de la pacification dans le discours *abertzale* vise à donner à la disparition d'ETA une signification fondamentalement politique, en évitant l'image d'un groupe armé exsangue contraint à la reddition. L'importation de modèles de post-conflit issus d'expériences étrangères permet cette intégration, comme ce fût le cas pour les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste. Pour le courant nationaliste basque, les cas nord-irlandais, puis sud-africain sont des exemples inspirants.

Le recours à une chorégraphie de la pacification grâce à l'importation de pratiques de pacification circulant à l'échelle internationale (**A**), permet dans la Communauté Autonome Basque de dépasser des obstacles politiques majeurs (**B**).

#### *A. L'importation utile d'une pratique internationalisée*

Le recours performatif à la justice transitionnelle dans le cadre du processus de disparition d'ETA témoigne de l'importation de pratiques internationalisées dans la Communauté Autonome Basque. Cette importation met en lumière la circulation à l'échelle



internationale de rites de la pacification et de la justice transitionnelle, portés par une expertise récente progressivement professionnalisée.

Cette circulation est incarnée par la figure des experts internationaux, que Kora Andrieu identifie sous l'appellation de « *'professionnels' des droits de l'homme* »<sup>950</sup>, spécialisés dans la diffusion et l'application de modèles internationaux de bonnes pratiques, de bonne gouvernance, liés aux notions de démocratisation, de renforcement ou consolidation démocratique, de réconciliation, et d'empathie. Ces professionnels font figure de véritables diplomates et de « personnalités politico-morales » disposant d'un « *capital symbolique* »<sup>951</sup> et d'une légitimité issue d'une « *prétendue position d'extériorité* »<sup>952</sup>. Selon Sandrine Lefranc, la justice transitionnelle témoigne de la « *professionnalisation d'un militantisme réformateur du droit* »<sup>953</sup> à travers la circulation internationale d'experts spécialistes des « bonnes pratiques » à appliquer afin de parvenir à une société pacifiée. La justice transitionnelle est ainsi un instrument véhiculé par ces experts porteurs d'un message quasi-messianique<sup>954</sup>, et appelés d'un terrain à l'autre à travers le monde.

Le recours au vocabulaire de la justice transitionnelle présente des avantages considérables. Devenue automatique pour toute transition ayant pour objectif d'être reconnues comme telle, la justice transitionnelle permet d'attribuer une légitimité certaine aux porteurs du « message » de la justice transitionnelle. Cette légitimation est même double, étant donné qu'elle permet une certaine labellisation non seulement auprès de la « communauté internationale », mais aussi auprès de la population locale. Elle permet également d'attribuer une scientificité aux courtiers de la justice transitionnelle, ainsi qu'aux acteurs locaux l'ayant mobilisée. Cette vision de scientificité est d'autant plus efficace que la « diplomatie internationale de la paix » est censée être gage de neutralité et de crédibilité.

Le cas basque apparaît comme singulier en raison de la place que des acteurs religieux tiennent dans le développement d'une « diplomatie » de la pacification. Porteurs selon Charles Tenenbaum de « *l'esprit d'un évangile de paix* »<sup>955</sup>, les acteurs religieux sont

---

<sup>950</sup> ANDRIEU Kora, *La Justice transitionnelle...*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>951</sup> MARRET Jean-Luc, *La fabrication de la paix: Nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*, Ellipses, Paris, 2001, p. 73.

<sup>952</sup> LIMA Léa, « Les frontières de l'expertise », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2009/1, n°126, p. 149.

<sup>953</sup> LEFRANC Sandrine, « La justice transitionnelle n'est pas un concept », *Mouvements*, vol. 53, n°1, 2008, pp. 61-69. V. aussi de la même auteure : « La professionnalisation... » *op. cit.*, pp. 561-589.

<sup>954</sup> HAZAN Pierre, « La justice transitionnelle : le messie ne viendra plus », *JusticeInfo.Net*, 21 juin 2017 (en ligne).

<sup>955</sup> TENENBAUM Charles, « Négociations et médiations dans la résolution des conflits », in PETITEVILLE Franck, PLACIDI-FROT Delphine (dir.), *Négociations Internationales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2013, p. 257.

indispensables à la compréhension du recours au vocabulaire de la pacification et de la justice transitionnelle. Ils jouent en effet un rôle crucial dans de nombreux contextes de transition vers la paix ou vers la démocratie, comme l'illustrent par exemple l'exemple de l'archevêque anglican Desmond Tutu dans la *Truth and Reconciliation Commission* Sud-africaine, et celui du père Alec Reid dans la résolution du conflit Nord-irlandais<sup>956</sup>.

Si en Espagne les acteurs religieux ont contribué à ancrer durablement la dictature franquiste<sup>957</sup>, ils ont un rôle spécifique dans la Communauté Autonome Basque et au Pays basque en général. En effet, l'Église et la problématique de la violence y entretiennent une relation « *longue et ambivalente* »<sup>958</sup>, dans un contexte où la religion catholique a un rôle transcendantal<sup>959</sup>. Cette relation prend un virage significatif alors que se développe la contestation violente à la dictature franquiste. Barbara Loyer souligne à ce sujet que « *dans les années soixante, à l'époque du Concile Vatican II, une partie du clergé a délaissé les rangs des nationalistes conservateurs pour rejoindre les patriotes impliqués dans la lutte anti-franquiste* »<sup>960</sup>. Cette partie plutôt progressiste du clergé développe progressivement un réseau international, au travers de différentes congrégations, notamment des Jésuites, et dans des terrains spécifiques tels que l'Afrique du sud, les pays du cône Sud latino-américain, l'Irlande du Nord, ou encore des acteurs spécifiques tels que l'organisation vaticane de la *Comunità di Sant'Egidio*, héritière d'un mouvement pacifiste catholique qui s'est construit à l'époque du franquisme. Cette dernière joue en particulier un rôle central dans le processus de disparition singulier d'ETA.

---

<sup>956</sup> PHILPOTT Daniel, « What religion brings to the politics of transitional justice », *Journal of International Affairs*, vol. 61, n°1, Religion & Statecraft, pp. 93-110.

<sup>957</sup> L'Église est un des appuis centraux de la dictature. Son rôle dans le domaine d'une éventuelle justice transitionnelle est davantage lié à la demande de reconnaissance des crimes commis contre l'institution religieuse durant la Seconde République et la guerre civile. En témoigne par exemple la béatification le 28 octobre 2007 par le Vatican de 498 prêtres espagnols, au nom des 10 000 prêtres de la guerre civile exécutés par les républicains. V. CUESTA Josefina, « Los debates sobre la memoria histórica en España. La ley de memoria histórica diez años después », in GUIXÉ Jordi & al., *op. cit.*, p. 43. V. MACÉ François, « Los conflictos de memoria en la España post-franquista (1976-2010). Entre políticas de la memoria y memorias de la política », *Bulletin hispanique*, n°114, 2012, pp. 749-774. Fernando Mikelarena souligne quant à lui le soutien de l'institution religieuse à la stratégie de « nettoyage politique » déployé par les autorités franquistes au lendemain de la victoire de Franco. V. MIKELARENA Fernando, intervention « Golpe de Estado, franquismo y post-franquismo en Navarra » à l'occasion du séminaire « Justicia transicional en el País Vasco y en España desde una perspectiva comparada », 28 juillet 2014, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, EhuGune.

<sup>958</sup> ITÇAINA Xabier, « Between logics of deliberation and appropriateness: the discourse and practices of the Catholic Church over the Basque issue », *Critical Policy Studies*, 2013, p. 6.

<sup>959</sup> DE LA GRANJA José Luis & al., *op. cit.*, p. 147. Selon Barbara Loyer, l'Église est un « *élément fondamental de la société basque* », V. LOYER Barbara, *Géopolitique du Pays basque...*, *op. cit.*, p. 32.

<sup>960</sup> LOYER Barbara, *Géopolitique du Pays basque...*, *op. cit.*, p. 32.

## ***B. L'importation nécessaire d'une alternative***

L'importation de la chorégraphie de la justice transitionnelle et de la pacification apparaît progressivement à partir de la fin des années 2010, afin de dresser le cadre de la disparition d'ETA, et tenter de signifier de la manière la plus institutionnelle possible la fin de la violence.

Cette importation est le résultat de l'échec des négociations successives - plus ou moins formelles - entre le gouvernement central espagnol et les différentes délégations d'ETA. Malgré ces tentatives menées par l'ensemble des gouvernements espagnols depuis la transition démocratique, une fin négociée de la violence d'ETA apparaît impossible. La présence progressive et discrète de différents organismes internationaux tels que le Centre Henri Dunant<sup>961</sup>, à partir de 2003, dans les négociations menées à Oslo et à Genève entre ETA et le gouvernement socialiste de José Luis Rodríguez Zapatero<sup>962</sup>, et celle de personnalités impliquées dans des résolutions de conflit telles que le Père Alec Reid, ne suffisent pas faire aboutir les négociations. En effet, l'attentat de l'aéroport de Madrid le 30 décembre 2006 marque la fin des possibilités de négociations officielles entre ETA et le gouvernement espagnol. À partir de 2007, les autorités centrales s'orientent définitivement vers une approche sécuritaire visant à signifier une victoire militaire sur le terrorisme d'ETA. Cette évolution se traduit également par le renforcement de la coopération anti-terroriste franco-espagnole, à la suite des meurtres de deux gendarmes à Capbreton (Landes) le 1<sup>er</sup> décembre 2007, qualifié de « *choc terroriste* »<sup>963</sup>. Ce durcissement se traduit par des arrestations et découvertes de caches d'armes dans les années 2010 : 20 arrestations en 2010 et 35 arrestations en 2011<sup>964</sup>. À cette évolution correspond une certaine ambiguïté dans les demandes du gouvernement central, notamment à partir de la fin de l'année 2011, avec l'arrivée au pouvoir de Mariano Rajoy. Le pouvoir exécutif demande en effet à ETA de se dissoudre et de se désarmer dans les plus brefs délais, sans pour autant évoquer de modalités

---

<sup>961</sup> Cette ONG est identifiée par Chester Crocker comme un « Track-two dialogue group », c'est-à-dire un groupe de dialogue facilitant des discussions non officielles et plus discrètes entre des parties dans un conflit, s'intégrant dans une dynamique de para-diplomatie. V. CROCKER Chester, *op. cit.*, p. 7. Cette organisation est par ailleurs une facilitatrice des discussions entre ETA et le gouvernement de José Luis Zapatero au milieu des années 2000.

<sup>962</sup> MURUA Imanol, *Loiolako hegiak*, Elkar, Saint-Sébastien, 2010, p. 239.

<sup>963</sup> GARBAY-DOUZIECH Aurélie, *op. cit.*, p. 525. L'auteure précise qu'il s'agit d'un « choc » dans la mesure où cet attentat rappelle que « *si la France avait été jusqu'alors relativement épargnée par l'organisation, la présence d'etarras sur le territoire de la République n'est pas seulement « passive » et peut avoir des conséquences tragiques* ».

<sup>964</sup> « La relación Francia-España », Ambassade de France en Espagne, 2012, p. 20.

précises d'un éventuel scénario de disparition. De la même manière, alors que le discours de fermeté de la part des autorités annonce la disparition imminente d'un groupe terroriste présenté comme exsangue et « terrassé par l'État de droit », l'absence d'action policière d'envergure interroge concernant la supposée dimension prioritaire donnée à l'action anti-terroriste.

D'autre part, le milieu des années 2000 se traduit par des mutations conséquentes au sein de la gauche *abertzale*, laquelle s'oriente progressivement vers une condamnation du recours à la violence. En effet, à partir de la fin des années 1980, à la suite du tournant de la « socialisation de la douleur », le soutien politique et social à ETA faiblit considérablement. Cette évolution se traduit en 1988 dans la Communauté Autonome Basque par la signature du Pacte de *Ajuria Enea* le 12 janvier 1988 par la majorité des partis politiques présents sur le territoire ainsi que par la progressive mobilisation sociale dénonçant le terrorisme. Cette perte de soutien s'accroît avec le traumatisme causé par les attentats du 11 septembre 2001, et plus encore les attentats de Madrid du 11 mars 2004. Face à cette impasse, la gauche *abertzale* ainsi qu'une partie du nationalisme basque institutionnel incarné par la « branche Ibarretxe » du PNV, développe la rhétorique relative à la mise en place d'un processus de paix : face aux échecs successifs de dialogue, la seule possibilité présentée par les secteurs nationalistes et indépendantistes est qu'ETA se dirige vers sa disparition de manière unilatérale, à l'aide d'une « communauté internationale » permettant de dépasser les obstacles imposés par les États centraux. L'expertise internationale de la justice transitionnelle commence alors à jouer un rôle central afin de mettre en place une chorégraphie de la pacification. Elle se substitue progressivement au rôle traditionnel des États dans un processus de paix classique. Il s'agit ainsi, à travers l'appui de personnalités internationales de signifier une transition politique du Pays basque (ici entendu dans son expression des sept provinces composant *Euskal Herria*) vers la paix.

Deux secteurs politiques et sociaux rendent possible cette substitution d'experts internationaux aux États. D'une part, la gauche *abertzale* mobilise un réseau international construit dans le cadre de la stratégie d'internationalisation du « conflit basque », avec d'autres acteurs nationalistes ayant connu un conflit tels que le *Sinn Féin* irlandais<sup>965</sup>. D'autre part, une partie du nationalisme basque institutionnel du PNV idéologiquement liée au *lehendakari* Ibarretxe et représentée entre autres par la plate-forme citoyenne *Lokarri*,

---

<sup>965</sup> Selon Arnaldo Otegi, les contacts de la gauche *abertzale* avec des acteurs internationaux sont établis « depuis plusieurs décennies » et font partie de « l'ADN politique » de ce secteur politique. V. MUNARRIZ Fermín, *op. cit.*, p. 190.

mobilise quant à elle des acteurs ayant un profil plus académique, institutionnel et religieux, tels que des universitaires des États-Unis ou la Communauté *Sant'Egidio*, *think-tank* diplomatique du Vatican impliqué dans divers terrains de pacification au Mozambique par exemple. Il s'agit selon Gorka Espiau, membre de *Lokarri*, de créer « un réseau actif d'entités internationales qui suit les discussions politiques et sert de comité consultatif sur des sujets particulièrement importants ou complexes. Ce réseau pourrait aussi être très utile comme canal de communication entre les acteurs locaux et la communauté internationale pour la présentation d'un éventuel futur accord »<sup>966</sup>.

Cette mobilisation est pour le gouvernement de la Communauté Autonome Basque de l'époque un instrument de para-diplomatie, définie de manière générique comme « une poursuite directe, et à divers degrés, de la part d'États fédérés, d'activités étrangères »<sup>967</sup>. Elle se formalise par la présence progressive d'experts internationaux à travers le *Grupo permanente de Asesores Internacionales para el Proceso de Paz* créé par le *lehendakari* Juan José Ibarretxe en 2007, un groupe composé d'Andrea Bartoli (ancien directeur du Centre pour la résolution des conflits de l'Université de Columbia), Albert Reynolds (ancien premier ministre irlandais) ou encore Harry Barnes (ancien directeur du Comité pour la résolution des conflits du Centre Carter). Cette mobilisation s'appuie par ailleurs sur la diaspora basque, considérée par le courant nationaliste comme une « huitième province basque », jouant déjà un rôle dans la mobilisation autour de la lutte contre l'impunité des crimes du franquisme. Celle-ci permet dans ce cas de mobiliser plusieurs dirigeants ou anciens dirigeants étrangers, essentiellement sud-américains<sup>968</sup>.

L'importation de l'expertise internationale de la pacification et de la justice transitionnelle se traduit aussi par le renforcement de la présence d'acteurs tiers, de « *private*

---

<sup>966</sup> ESPIAU Gorka, « The Basque conflict: News ideas and prospects for peace », *United States Institute of Peace*, Special Report n°161, 2006, p. 12.

<sup>967</sup> SOLDATOS Panayotis, « An explanatory framework for the study of federated States as foreign-policy actors », in MICHELMANN Hans, SOLDATOS Panayotis, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford Press, Oxford, 1990, p. 34. Plus précisément, le cas de la mobilisation de l'expertise internationale de la justice transitionnelle dans Communauté Autonome Basque pourrait aussi être assimilée à une « para-diplomatie identitaire », définie par comme la volonté « d'aller chercher les ressources qui [...] font défaut à l'interne en plus de tenter de se faire reconnaître comme nation au niveau international, processus essentiel de toute tentative de construction de la nation ». V. PAQUIN Stéphane, « La paradiplomatie identitaire : le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol. 23, n°2-3, 2004, pp. 203-238.

<sup>968</sup> V. à ce sujet l'organisation le 13 octobre 2013 à Mexico de l'événement « Encuentro Continental por la Paz en el País Vasco » à l'initiative de plusieurs organisations liées aux droits de l'homme et à la paix : Fundación Lázaro Cárdenas y Amalia Solórzano (Mexique), Serapaz-Servicio y asesoría por la paz (Mexique), Colombianos y Colombianas por la paz (Colombie), Serpaj-Servicio Paz y Justicia (Argentine), Lokarri, Fundación Guayasamin (Équateur).

*individuals* »<sup>969</sup>, qui permettent « *l'intervention, dans une négociation ou un conflit, d'une tierce partie agréée par les protagonistes [...] Elle peut aider à établir des relations de confiance et de respect entre les parties ou à les renforcer* »<sup>970</sup>. Dans la Communauté Autonome Basque, ces agents extérieurs ne facilitent plus des négociations, mais accompagnent désormais un processus unilatéral à travers lequel ETA se dirige vers sa disparition et la gauche *abertzale* vers son intégration dans une scène politique normalisée. Ainsi, à partir de la seconde moitié des années 2000, quelques personnalités telles que Jonathan Powell et Brian Currin interviennent discrètement auprès de la gauche *abertzale*<sup>971</sup>, afin de l'accompagner sur la voie de la normalisation politique.

Cette mobilisation-importation d'une expertise internationale de la pacification et de la justice transitionnelle permet de construire le socle d'une chorégraphie durable entre déclarations des acteurs internationaux, évolution des positions de la gauche *abertzale*, et « gestes » d'ETA. Cette expertise se substitue progressivement aux gouvernements centraux, et participe à la crédibilisation d'un processus unilatéral de pacification à l'échelle internationale mais également interne.

## **II. L'efficacité de la chorégraphie pacificatrice**

L'importation des codes internationaux de la justice transitionnelle et de la pacification dans la Communauté Autonome Basque se traduit par l'épanouissement - non sans certaines limites - d'une chorégraphie de la justice transitionnelle. À partir du milieu des années 2010, « *l'art de créer des gestes* »<sup>972</sup> se traduit par un va-et-vient permanent entre déclaration d'ETA et soutien de personnalités internationales incarnant la « *facilitation étrangère de la paix* »<sup>973</sup>. Le recours à la rhétorique de la justice transitionnelle à travers la présence de ces personnalités internationales permet de dépasser les blocages politiques

---

<sup>969</sup> CROCKER Chester, *op. cit.*, p. 14.

<sup>970</sup> MOORE Christopher W., *The mediation process: Practical Strategies fo Resolving Conflict*, San Francisco, Jossey-Bass, 2003, p. 15.

<sup>971</sup> ESNAOLA Enekoitz, *op. cit.*, p. 58. Brian Currin est un avocat sud-africain, ancien président d'un Commission d'Audience des Prisonniers en 1994, puis un des fondateurs de la *Truth and Reconciliation Commission*. Jonathan Powell est un diplomate britannique, ancien chef de cabinet de Tony Blair, ayant participé aux accords de paix en Irlande du Nord.

<sup>972</sup> Définition issue de l'Encyclopédie Universalis.

<sup>973</sup> DUDOUET Véronique, *From war to politics: Resistance/Liberation Movements in Transition*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berghof report n°17, 2009, p. 34.

identifiés précédemment, et de « faire comme si » il s'agissait d'un processus de paix institutionnalisé, concerté et classique.

La mobilisation des rites internationaux de la justice transitionnelle et de la pacification permet de signifier une transition résolument politique de la disparition d'ETA. Cette signification est efficace dans la mesure où elle facilite la disparition d'un groupe terroriste, alors que les autorités traditionnellement compétentes s'arc-boutent dans des positions ambiguës et non pérennes : ni arrestations massives ou victoire militaire totale sur une organisation dite pourtant exsangue et ne comptant qu'une dizaine de membres en clandestinité, ni participation à une sortie explicitement négociée de la violence.

La réalisation de la chorégraphie de la justice transitionnelle consiste ainsi en une appropriation des rites de la pacification à travers le recours à des experts internationaux (A), qui, face à des obstacles conséquents, est contrainte de se développer sur un territoire voisin (B).

#### A. *L'appropriation des rites de la pacification*

La réalisation de la chorégraphie de la justice transitionnelle dans le processus unilatéral de disparition d'ETA se matérialise par la synchronisation des mouvements d'ETA et des experts internationaux mobilisés. Cette synchronisation traduit un recours aux rites internationaux classiques de la pacification, au moyen de la constitution de groupes d'experts organisés (1) dont l'action n'en demeure pas moins limitée (2).

##### 1. L'organisation des experts de la justice transitionnelle

La réalisation des rites classiques de la pacification dans un processus unilatéral non reconnu par les autorités centrales se traduit par une structuration des experts internationaux mobilisés. Cette structuration permet de rendre pérenne le va-et-vient entre gestes d'ETA et leur certification par des personnalités internationales. Les professionnels du *peacemaking*, porteurs d'une « *conception technocratique de la justice transitionnelle* »<sup>974</sup>, permettent de

---

<sup>974</sup> ANDRIEU Kora, *op. cit.*, p. 578.

fournir aux acteurs locaux les instruments de signification d'une transition vers la paix à travers leur légitimité universitaire et technique.

Ces agents internationaux s'organisent en deux groupes. D'une part, le Groupe International de Contact est présenté publiquement le 15 février 2011, composé essentiellement d'intellectuels et praticiens des processus de pacification<sup>975</sup> et financé par *Lokarri* et le *Joseph Rowntree Charitable Trust*. Il vise à mettre en place un canal de discussion durable entre ETA, les autorités centrales et les agents politiques et sociaux locaux. D'autre part, la Commission Internationale de Vérification, créée le 28 septembre 2011 et financée par le gouvernement norvégien<sup>976</sup>, est composée de personnalités ayant un mandat principalement technique<sup>977</sup> afin de vérifier le cessez-le-feu d'ETA puis son processus de désarmement. Ces groupes d'experts se réunissent avec plusieurs représentants politiques de la Communauté Autonome Basque (PSE, PNV et gauche *abertzale*)<sup>978</sup>, des syndicats ainsi que des représentants de l'Église catholique. Cette structuration progressive permet de dresser les atours d'un cadre onusien et résolument politique certifiant et validant les différents « pas » d'ETA et de la gauche *abertzale* vers la fin de la violence.

En effet, la constitution de ces deux groupes est la réponse aux mouvements menés de la part d'ETA, de la gauche *abertzale*, et de la mobilisation progressive de personnalités internationales. Le 15 février 2010, la gauche *abertzale* publie la déclaration *Zutik Euskal Herria*, qui traduit l'abandon de la stratégie politico-militaire. Un peu plus d'un mois plus tard, Brian Currin rend publique la Déclaration de Bruxelles, par laquelle de prestigieux signataires saluent et félicitent « *les mesures proposées et les nouveaux engagement pris par*

---

<sup>975</sup> Cette commission est composée de Silvia Casale (Membre de la Commission de révision des peines pour l'Irlande du Nord et Présidente du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants de 2000 à 2007), Brian Currin, Pierre Hazan (Professeur à l'Université de Genève et à l'Institut d'Études Politiques de Paris spécialiste de la Justice transitionnelle), Ray Kendall (Secrétaire général honoraire d'Interpol), Nuala O'Loan (Membre de la Chambre de Lords britannique et ancienne Ombudsman en Irlande du Nord), Alberto Spektorowski (Professeur de Sciences Politiques à l'Université de Tel Aviv, participant aux discussions menant aux accords de paix de Camp David).

<sup>976</sup> ESNAOLA Enekoitz, *op. cit.*, p. 62.

<sup>977</sup> Cette commission est composée de Ram Manikkalingam (directeur du *Dialogue Advisory Group*, Professeur à l'Université d'Amsterdam, médiateur lors de la fin de l'*Irish National Liberation Army*), Ronnie Kasrils (ancien ministre de la Défense sud-africain et membre de l'ANC), Chris Maccabe (directeur politique du *Northern Ireland Office* au Royaume-Uni durant les Accords du Vendredi Saint), Satish Nambiar (ancien vice-chef d'État-Major des forces armées indiennes), Aracelly Santana (représentante et conseillère aux Nations unies pour le Népal, la Libye, la Colombie, le Guatemala et les Balkans) et Fleur Ravensbergen (directrice adjointe du *Dialogue Advisory Group* après avoir travaillé pour le parti travailliste hollandais). Cette commission s'est organisée autour du *Dialogue Advisory Group*, une ONG néerlandaise qui fait partie du cycle de conférences *The Amsterdam Dialogue*, avec les organisations *Human Rights Watch* et *International Crisis Group*.

<sup>978</sup> Une réunion était prévue le 18 janvier 2012 avec Antonio Basagoiti, représentant du *Partido Popular* dans la Communauté Autonome Basque, le 18 janvier 2012, mais elle n'a pas lieu. V. ESNAOLA Enekoitz, *op. cit.*, p. 62.



la gauche abertzale qui parie sur l'utilisation exclusive de moyens politiques et démocratiques en absence de toute violence pour parvenir à ses objectifs politiques ». La déclaration, appuyée par plusieurs personnalités internationales, précise « qu'au cours des mois prochains il peut se produire une situation où l'engagement en faveur des moyens pacifiques, démocratiques se transformera en une réalité irréversible. Pour cela, nous demandons à l'ETA de soutenir cet engagement en déclarant un cessez-le-feu permanent et pleinement vérifiable »<sup>979</sup>. Le 5 septembre 2010, l'organisation ETA annonce qu'elle prend la décision de ne plus mener d'actions armées offensives », appuyée quelques semaines plus tard par les *Accords de Gernika*. Par ces accords, la gauche abertzale demande à ETA la déclaration d'un « cessez-le-feu permanent, unilatéral et vérifiable par la communauté internationale comme expression de volonté pour un abandon définitif de la lutte armée »<sup>980</sup>. Le 8 janvier 2011, l'organisation armée déclare « un cessez le feu permanent et de caractère général, qui peut être vérifié par la communauté internationale », puis la fin de « l'impôt révolutionnaire » en avril de la même année. Au début du mois d'octobre 2011, ETA se déclare prête à collaborer avec la Commission Internationale de Vérification du cessez-le-feu.

La synchronisation entre mobilisation de personnalités internationales et processus unilatéral de renoncement du recours à la violence de la part d'ETA connaît son apogée à l'occasion de la « Conférence internationale pour la résolution du conflit au Pays Basque », communément appelée « Conférence d'Aiete », le 17 octobre 2011 à Saint-Sébastien. Reprenant les codes onusiens de ritualisation de la paix, cette conférence fortement médiatisée<sup>981</sup> organisée dans l'ancienne résidence d'été du dictateur Francisco Franco accorde une large place à des personnalités internationales de grande renommée, sous le parrainage de plusieurs « organismes promoteurs » internationaux<sup>982</sup>. Cette présence permet

---

<sup>979</sup> LOKARRI, *op. cit.*, p. 79. Ce texte est signé entre autres par la fondation Nelson Mandela, Desmond Tutu (Prix Nobel de la Paix), Frederik W. de Klerck (Prix Nobel de la Paix et ex-président sud-africain), Mary Robinson (ex-présidente irlandaise), John Hume (Prix Nobel de la Paix ayant participé aux accords du Vendredi Saint en Irlande), Jonathan Powell (chef de cabinet de l'ancien premier ministre britannique Tony Blair ayant participé aux négociations de paix en Irlande du Nord), Nuala O'loan, Raymond Kendall (ex-secrétaire général d'Interpol), et la nord-irlandaise Betty Williams (Prix Nobel de la Paix).

<sup>980</sup> *Acuerdo para un escenario de paz y soluciones democráticas*, § 3. Sont aussi demandés: une modification de la politique pénitentiaire comme un « premier pas vers l'amnistie », la dérogation de la *Ley de Partidos*, « la participation d'agents internationaux afin de s'assurer qu'aucune violation des droits de l'homme ne soit commise », l'application des « Principes Mitchell » pour des négociations politiques, ainsi que la « nécessité d'une reconnaissance, de la réconciliation et la réparation de toutes les victimes issues du conflit basque, et de la réalité des violences multiples ».

<sup>981</sup> Plus de deux cent vingt-cinq journalistes et techniciens sont accrédités, quarante-sept caméras de télévision et trente journaux sont présents pour couvrir l'événement. V. LOKARRI, *op. cit.*, p. 80.

<sup>982</sup> Kofi Annan, Gro Harlem (Premier Ministre de la Norvège à trois reprises et membre du Comité international spécial pour l'Imposition de la Paix), Bertie Ahern (ancien Premier Ministre de la République d'Irlande et

aux organisateurs de présenter une « *communauté internationale [...] engagée depuis 2011 à accompagner ce processus de résolution* », ou encore des « *leaders internationaux* »<sup>983</sup>, un « *engagement de la communauté internationale en tant qu'agent actif dans la recherche d'une paix juste, stable et durable en Euskal Herria* »<sup>984</sup>, bien que ces individus ne disposent d'aucun mandat international officiel, et bien qu'eux-mêmes affirment n'agir qu'à titre personnel<sup>985</sup>. À l'échelle locale, cette conférence est organisée par *Lokarri* et appuyée par la quasi-totalité des partis politiques présents dans la Communauté Autonome Basque, à l'exception du *Partido Popular*<sup>986</sup>.

L'appropriation des rites traditionnels de la pacification se traduit en particulier par l'intégration du vocabulaire de la justice transitionnelle dans la rhétorique entourant cette conférence internationale qui permet à ETA de s'orienter vers la fin de la violence guidée par une « *volonté de paix* » internationalement reconnue. Le discours transitionnel du post-conflit joue alors son rôle à plein, et invoque les termes associés à la justice transitionnelle tels que la réconciliation, la nécessaire reconnaissance des victimes, ou encore la paix durable. La déclaration finale de la conférence d'Aiete est, à cet égard, éloquente<sup>987</sup> :

*Nous sommes venus au Pays Basque aujourd'hui car nous croyons qu'il est temps et aussi qu'il est possible de mettre un terme à la dernière confrontation armée d'Europe. Nous croyons que ce but peut maintenant être atteint, avec le soutien des citoyens et de leurs représentants politiques, ainsi que le soutien de l'Europe et, plus largement, de la communauté internationale. Nous tenons à souligner que nous ne sommes pas venus ici pour imposer quoi que ce soit ou en prétendant avoir le droit ou l'autorité de dire aux citoyens de ce pays ou aux acteurs et représentants politiques concernés ce qu'ils devraient faire. Nous*

---

promoteur de l'Accord du Vendredi Saint<sup>187</sup>), Pierre Joxe (ancien Ministre de l'Intérieur et de la Défense français, membre du Conseil Constitutionnel de 2001 à 2010), Gerry Adams (leader historique du Sinn Féin), et Jonathan Powell. Aux participants directs se joignent les déclarations d'autres personnalités internationales : le Sénateur Georges Mitchell (ex-sénateur démocrate américain ayant participé au processus de paix en Irlande du Nord, et en particulier aux Accords du Vendredi Saint du 10 avril 1998, auteur des principes Mitchell, établissant les règles que doivent respecter les participants à toute négociation) l'ancien président des États-Unis Jimmy Carter, et Tony Blair. Les ONG internationales sont la Fondation Berghof, Conciliation resources, la Fondation Desmond and Leath Tutu Legacy, le Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF),

<sup>983</sup> BAKE BIDEA, « Conférence humanitaire pour la paix au Pays Basque », 2015, p. 2 et p. 27 (en ligne).

<sup>984</sup> Propos de Arnaldo Otegi in MUNARRIZ Fermín, *op. cit.*, p. 183.

<sup>985</sup> Kofi Annan affirme à l'occasion de la conférence d'Aiete : « *Je suis ici à titre personnel. Je suis ici au nom de la paix et de l'amitié. Je suis ici pour soutenir la fin du dernier conflit armé d'Europe* », in LOKARRI, *op. cit.*, p. 51.

<sup>986</sup> Assistent à la conférence les représentants de différents partis politiques: PNV, PSE-EE, *Ezker Abertzalea*, *Aralar*, *Eusko Alkartasuna*, *Ezker Anitza-IU*, *Alternatiba*, *Izquierda-Ezkerra*. Assistent également à cet événement *Geroa bai* ainsi que des élus et représentants de formations politiques de l'autre côté des Pyrénées : Anita Lopepe (*EhBai*), Max Brisson (UMP), Frédérique Espagnac (Parti Socialiste), Jean-Jacques Lasserre (Modem), Jakes Bortayrou (*Abertzaleen Batasuna*). D'autres élus de la Communauté d'Agglomération Pays Basque y participent aussi en tant que « Comité local de soutien » : Kotte Ecenarro (Vice-président PS du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques) et Jean-René Etchegaray (adjoint à la mairie de Bayonne).

<sup>987</sup> LOKARRI, *op. cit.*, pp. 46-47.

*sommes au contraire venus en toute bonne foi avec l'espoir d'apporter des idées inspirées par nos propres expériences dans la résolution de conflits de longue durée, ceux dont ont souffert nos propres sociétés et nos propres peuples et d'autres que nous avons aidé à résoudre. Nous savons de notre propre expérience qu'il n'est jamais facile de mettre un terme à la violence et au conflit et de donner toutes ses chances à une paix durable. Cela demande courage, volonté de prendre des risques, engagement total, générosité et sagesse. La paix intervient lorsque le pouvoir de la réconciliation prend l'avantage sur une haine bien établie ; lorsque le potentiel du présent et du futur l'emporte sur l'amertume du passé. Notre propre expérience nous a également appris qu'au moment où surgit une véritable opportunité pour la paix, il faut la saisir. L'aspiration grandissante des citoyens de ce pays et de leurs représentants politiques à résoudre ce conflit par le dialogue, la démocratie et sans aucune violence a créé cette opportunité. Pour toutes ces raisons, nous croyons qu'il est aujourd'hui possible de mettre un terme à plus de cinquante années de violence et d'atteindre une paix juste et durable. Au vu de ce qui précède :*

- 1. Nous invitons l'ETA à déclarer publiquement l'arrêt définitif de toute action armée et à solliciter le dialogue avec les gouvernements d'Espagne et de France pour aborder exclusivement les conséquences du conflit.*
- 2. Si une telle déclaration est faite, nous encourageons vivement les gouvernements d'Espagne et de France à bien l'accueillir et à consentir à l'ouverture d'un dialogue traitant exclusivement des conséquences du conflit.*
- 3. De notre expérience dans la résolution de conflits, il y a souvent d'autres sujets qui, s'ils sont abordés, peuvent aider à atteindre une paix durable. Nous suggérons que les représentants politiques et acteurs non-violents se rencontrent pour discuter des questions politiques et, en consultation avec la population, de tout autre sujet qui pourrait contribuer à créer une nouvelle ère pacifique. De notre expérience, les observateurs tiers ou les médiateurs facilitent un tel dialogue. Ici, le dialogue pourrait, si les personnes impliquées le souhaitent, être accompagné par des médiateurs internationaux.*
- 4. Nous conseillons que des mesures conséquentes soient prises pour promouvoir la réconciliation, apporter reconnaissance, compensation et assistance à toutes les victimes, reconnaître le tort qui a été causé et tenter de soigner les plaies, au niveau des individus comme de la société.*
- 5. Nous sommes disposés à constituer un comité pour accompagner la mise en œuvre de ces recommandations.*

À cette ritualisation de la paix par l'organisation d'une conférence internationale quasi-onusienne, correspond une synchronisation temporelle avec une nouvelle étape historique franchie par ETA. Le 20 octobre 2011, ETA annonce avoir décidé de mettre un terme définitif à son action armée<sup>988</sup>. Néanmoins, cette chorégraphie ne parvient pas à modifier la politique du gouvernement central espagnol, le secteur conservateur se montrant virulent à l'égard des experts internationaux<sup>989</sup>. L'arrivée au pouvoir de Mariano Rajoy du

---

<sup>988</sup> Communiqué d'ETA du 20 octobre 2011, lu par Iratxe Sorzabal, David Pla et Izaskun Lesaka.

<sup>989</sup> V. « Carta abierta de Basagoiti a Kofi Annan », ABC, 19 octobre 2011 (en ligne).

*Partido Popular* à la suite des élections législatives espagnoles du 20 novembre 2011 correspond à une fin de non recevoir aux appels lancés par les acteurs internationaux en décembre 2011<sup>990</sup>. Néanmoins, la conférence internationale d'Aiete ainsi que la déclaration des experts internationaux y ayant assisté représentent pour ETA les « *références fondamentales* »<sup>991</sup> du processus d'abandon de la violence, l'incitant à poursuivre une voie unilatérale alimentée par l'expertise internationale de la pacification et de la justice transitionnelle.

## 2. Les limites de l'action des experts de la justice transitionnelle

Alors que se développe de manière efficace la chorégraphie de la pacification dans la Communauté Autonome Basque, les autorités centrales refusent catégoriquement de s'intégrer dans tout processus visant à la reconnaissance du caractère politique de la disparition d'ETA. La lecture sécuritaire présentant ETA comme un simple groupe terroriste implique le rejet catégorique de toute forme de justice transitionnelle sur ce territoire, qu'il soit matériel ou discursif. Cependant, malgré l'absence de réponse des autorités centrales espagnoles et françaises, après la conférence internationale d'Aiete, la chorégraphie de la justice transitionnelle exercée au moyen des experts internationaux se poursuit. L'intégration de l'expertise internationale de la justice transitionnelle se pérennise sur ce territoire et permet de poursuivre le processus de disparition d'ETA dans son unilatéralité.

Le 9 mars 2012, ETA demande au gouvernement français le début d'un « dialogue relatif aux conséquences du conflit ». Puis, le 24 novembre 2012, l'organisation armée demande un accord négocié avec les autorités françaises et espagnoles autour de la problématique des prisonniers, les exilés, le désarmement et la démilitarisation. Le 28 décembre 2013, EPPK, « Collectif des prisonniers politiques basque », reconnaît le dommage causé et accepte que les prisonniers appartenant à son collectif aient recours à la légalité pénitentiaire. Parallèlement, l'expertise internationale de la justice transitionnelle et de la pacification se diffuse au sein d'une partie de la société civile au moyen de l'organisation de « Forums sociaux » visant à montrer la création d'un espace de discussion entre les experts et les acteurs locaux. Les 14 et 15 mars 2013, le « Forum social pour impulser le processus de paix » invite ainsi des représentants de l'*International Center for*

---

<sup>990</sup> ESNAOLA Enekoitz, *op. cit.*, p. 66.

<sup>991</sup> Communiqué d'ETA du 16 avril 2018, § 3.

*Transitional Justice, Conciliation Resources* ou la Fondation Berghof<sup>992</sup> à un cycle de conférences à Pampelune et Bilbao. Les recommandations formulées à la suite de cette rencontre demandent l'organisation du désarmement dans le cadre d'un « *processus contrôlé, réglementé et consensuel [...] à mettre en œuvre dans un délai raisonnable* » et comptant sur la « *participation et la collaboration d'organismes facilitateurs internationaux indépendants* »<sup>993</sup>.

Quelques jours plus tard, ETA publie un communiqué<sup>994</sup> dans lequel l'organisation constate l'impossibilité d'un dialogue avec les autorités centrales, et rejette en août de la même année la proposition du gouvernement de la Communauté Autonome Basque d'Iñigo Urkullu de s'impliquer dans un processus de désarmement tant que ne seront pas abordées toutes les conséquences du « conflit basque ». ETA poursuit ainsi sa stratégie unilatérale jusqu'à mettre en scène, à l'aide de certains experts internationaux, un début de désarmement. Le 21 février 2014, les membres de la Commission Internationale de Vérification organisent une conférence de presse à l'hôtel Carlton de Bilbao, lors de laquelle la commission présente publiquement une liste d'armes mises « hors d'usage » par ETA. Au même moment, la BBC diffuse un court documentaire relatif à la disparition d'ETA, suivi d'une vidéo enregistrée le mois précédent, montrant deux membres d'ETA cagoulés, présentant l'armement « mis hors d'usage » à deux membres de la Commission Internationale de Vérification (Ram Manikkalingam et Rosnie Kasrils). Néanmoins, la quantité limitée d'armes présentée dans la vidéo, l'interrogatoire auquel sont soumis des membres de la Commission Internationale de Vérification par les juges de l'*Audiencia Nacional* à Madrid<sup>995</sup>, ainsi que la convocation de membres du Groupe International de Contact au commissariat de Bayonne le 28 février 2014<sup>996</sup> marquent un coup d'arrêt au processus unilatéral de désarmement.

---

<sup>992</sup> Parmi ces personnalités internationales : Priscilla Hayner (ICTJ) Colm Campbell (Institut de la Justice Transitionnelle de l'Université d'Ulster), Aaro Suonio (IMAS), Christine Bell (Université d'Edimbourg et de Belfast), Andy Carl (Conciliation Resources), Mark Freeman (avocat, ICTJ), Robert Macbride (African National Congress), Véronique Dudouet (Berghof Foundation), Ray Kendall (GIC), Brian Currin (GIC).

<sup>993</sup> FORUM SOCIAL POUR IMPULSER LE PROCESSUS DE PAIX, Conclusions du « Forum Social pour impulser le processus de paix » organisé les 14 et 15 mars 2013 à Pampelune et Bilbao, points 2 et 3 (en ligne).

<sup>994</sup> Communiqué daté du 17 mars 2013.

<sup>995</sup> Les membres de la Commission Internationale de Vérification du cessez-le-feu sont interrogés en conséquence d'une saisie du juge Ismaël Moreno par le COVITE, afin d'obtenir des informations sur les membres d'ETA apparaissant dans cette vidéo. Les membres de la Commission Internationale de Vérification du cessez-le-feu admettent à cette occasion que les membres d'ETA ont quitté les lieux de la rencontre avec les armes après l'enregistrement de la vidéo en question.

<sup>996</sup> Ces experts sont interrogés à la veille de l'organisation d'un « Forum pour la Paix » organisé sur le campus de Bayonne de l'Université de Pau et des pays de l'Adour. Ces interrogatoires sont menés dans le cadre d'une commission rogatoire délivrée par les magistrats Laurence Levert et Christophe Tessier pour des faits

Cet échec a deux conséquences centrales : il rend impossible l'organisation d'une nouvelle conférence internationale sur le modèle d'Aiete, et met fin à toute influence significative du gouvernement de la Communauté Autonome Basque dans ce processus unilatéral<sup>997</sup>. Bien que Ram Mannikaligam présente un événement « *ayant une haute valeur symbolique* »<sup>998</sup>, le *lehendakari* Urkullu considère à partir de ce moment-là que « *ni ETA ni la gauche abertzale n'étaient assez matures pour offrir à la société une lecture un minimum critique des violations des droits de l'homme commises par ETA* »<sup>999</sup>. Pour le gouvernement de la Communauté Autonome Basque, cette période ouvre la voie à une « *traversée du désert* »<sup>1000</sup>, durant laquelle ETA s'installe dans un « non-désarmement », et formule en vain une dernière proposition formelle<sup>1001</sup>. Le gouvernement central espagnol de Mariano Rajoy maintient quant à lui son opposition absolue à toute discussion avec ETA : « *il n'y a rien à discuter. [...]. Ensuite, comme toujours, ça sera la loi, la primauté de la loi. C'est là que réside l'histoire, et nulle part d'autre* »<sup>1002</sup>.

L'accumulation d'obstacles au déroulement d'un processus de paix unilatéral dans la Communauté Autonome Basque incite ses promoteurs à opérer une déterritorialisation du processus de disparition d'ETA. Alors que la question de la disparition matérielle d'ETA était jusqu'en 2011 une question essentiellement liée à la Communauté Autonome Basque, elle fait irruption en particulier à partir du début des années 2010 sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque, poursuivant la chorégraphie de la justice transitionnelle et d'une transition vers la paix.

---

remontant à 2008. En réalité, les membres du Groupe International de Contact sont interrogés sur leurs éventuels contacts avec ETA et la CIV depuis 2012.

<sup>997</sup> Durant le mois de mars 2014, le *lehendakari* Iñigo Urkullu témoigne de son « *aval à la Commission [...] formée par des experts de prestige international [...] fiables et sûrs pour atteindre un objectif : la fin ordonnée d'ETA à travers une dissolution complète et inconditionnelle* », et affirme que si le gouvernement central n'a pas la volonté de mettre en œuvre le désarmement, il devra laisser faire les autorités de la Communauté Autonome Basque. V. « Urkullu: "El 85% del Parlamento ha apoyado a los verificadores" », *El País*, 7 Mars 2014 (en ligne); « Urkullu dice que si Madrid no tiene "voluntad" en el proceso "nos debería dejar a nosotros" », *Naiz*, 12 mars 2014.

<sup>998</sup> ESNAOLA Enekoitz, *op. cit.*, p. 71.

<sup>999</sup> GVT CAB, *Descripción y valoración...*, *op. cit.*, p. 63.

<sup>1000</sup> Traduction contextualisée du terme *meseta*. *Idem*, p. 17.

<sup>1001</sup> GVT CAB, *Propuesta de procedimiento para un desarme rápido, viable y efectivo, basado en un gesto unilateral de ETA ante la sociedad vasca, y con cobertura social, internacional e institucional*, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, 21 décembre 2014, p. 4. Le gouvernement de la Communauté Autonome Basque propose la constitution d'un « Comité pour le désarmement » composé de représentants du Forum Social, d'experts internationaux, et de membres du gouvernement régional, avec le soutien du Parlement de la Communauté Autonome Basque.

<sup>1002</sup> « Rajoy, a ETA: "Nada hay que hablar. Disuélvase" », *ABC*, 10 mars 2014 (en ligne).

## B. *L'organisation inédite des rites de la pacification*

À partir de 2014, la chorégraphie de la pacification s'illustre par un tournant singulier. En effet, le dernier acte du processus de disparition d'ETA se déroule de manière insolite de l'autre côté des Pyrénées, sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque. Cette ritualisation de la paix se traduit toujours par une dynamique d'échange entre ETA et les personnalités internationales, bien que se profilent des acteurs surprenants issus de la société civile : les Artisans de la paix. La matérialisation insolite de la disparition d'un groupe armé, s'opère dans un contexte de forte concurrence entre d'acteurs institutionnels ayant à cœur de signifier chacun à leur manière - et surtout à leur avantage - cette disparition.

Le caractère insolite du processus de disparition d'ETA se traduit non seulement par l'absence de participation directe des autorités centrales compétentes, mais aussi et surtout à travers le transfert territorial dont il fait objet. En effet, face à l'impossibilité de poursuivre le processus unilatéral dans la Communauté Autonome Basque, la stratégie de la gauche *abertzale* est de permettre l'étape du désarmement sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque.

Ce transfert ne se fait pas de manière instantanée en 2014. Il s'explique en raison de caractéristiques politiques, sociales et historiques de ce territoire et résulte d'une réflexion politique et académique croissante relative au processus de paix sur ce territoire. Celle-ci se traduit par la création d'une organisation, *Bake bidea*, en 2011, au lendemain de la conférence d'Aiete. Elle promeut l'organisation de deux « Forum pour la paix au Pays Basque » le 15 décembre 2012 et le 1<sup>er</sup> mars 2014. Il s'agit d'une nouvelle étape de l'unilatéralité qui se caractérise, comme dans la Communauté Autonome Basque, par le recours à l'expertise internationale de la justice transitionnelle afin d'appuyer le processus unilatéral. En parallèle, plusieurs acteurs locaux mettent en place un *lobbying* au sein du gouvernement français afin de construire un canal de discussion direct, engager la France dans le processus de désarmement et modifier la politique pénitentiaire relative aux individus incarcérés pour appartenance ou collaboration avec ETA. L'objectif est alors de rompre avec le traditionnel alignement des autorités françaises sur la politique de Madrid concernant l'épineuse « question basque ». Cette stratégie efficace aboutit notamment à l'organisation

de la « Conférence humanitaire pour la paix au Pays Basque »<sup>1003</sup> au sein des locaux de l'Assemblée Nationale à Paris le 11 juin 2015. Le gouvernement de la Communauté Autonome Basque perd alors progressivement tout contrôle sur les modalités que pourrait prendre le désarmement, au même titre que l'organisation *Lokarri*, laquelle se dissout en mars 2015<sup>1004</sup>.

Le transfert progressif de la question de la matérialisation n'est pas pour autant un processus régulier. En effet, malgré le soutien de l'immense majorité du personnel politique local et d'un nombre grandissant d'élus du reste de la France, les émissaires d'ETA ou les individus s'impliquant dans le désarmement sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque sont systématiquement arrêtés<sup>1005</sup>. De cette situation paradoxale émerge un nouveau collectif issu de la société civile dans la Communauté d'Agglomération Pays Basque, les Artisans de la Paix, dont l'objectif est de mettre les États face à leurs contradictions : si les États ne veulent pas s'engager dans le processus de désarmement, des membres de la « société civile » doivent s'impliquer eux-mêmes dans ce processus. À la mobilisation des experts internationaux, succède ainsi, de manière insolite, la mobilisation d'un nouvel acteur, issu de la société civile. Alors que jusque-là l'expertise internationale se substituait au rôle des États, une partie de la société civile prend le relais à travers une stratégie de communication efficace, dans une logique de complémentarité avec les experts internationaux. Cette stratégie aboutit à un moment-clef : dans la nuit du 16 au 17 décembre 2016, alors qu'ils filmaient la destruction de 15% de l'arsenal d'ETA à Louhoussoa<sup>1006</sup>, quatre personnes (Béatrice Molle-Haran, Jean-Noël Etcheverry, Michel Berhocoirigoin, Michel Bergougnyan et Stéphane Etchegaray) sont interpellées par le Raid et la Police judiciaire française, puis maintenus en garde à vue pendant quatre-vingt seize heures.

---

<sup>1003</sup> La conférence est co-organisée par *Bake bidea*, le Groupe International de Contact, la Fondation Berghof, Conciliation Resources, la Ligue des Droits de l'homme et le Forum Social permanent. Elle est parrainée par plusieurs parlementaires français: Sylviane Alaux, Jean-Luc Bleunven, Colette Capdevielle, François de Rugy, Cécile Duflot, Frédérique Espagnac, Paul Giacobbi, Jean-Christophe Lagarde, Jean Lassalle, Jean-Jacques Lasserre, Noël Mamère, Paul Molac.

<sup>1004</sup> En témoignent par exemple les propos tenus par Paul Rios, coordinateur de *Lokarri*, qui dénonce la mise à l'écart d'acteurs ayant porté jusqu'alors le processus de disparition d'ETA dans la Communauté Autonome Basque. V. ESNAOLA Enekoitz, *op. cit.*, p. 183.

<sup>1005</sup> L'année 2015 donne lieu à des arrestations régulières : Nathalie Chasseriaux à Biarritz (28 mai 2015), Iñaki Reta, Xabier Goienetxea, Terexa Lekunberri et Jeff Mateo à Ossès (7 juillet 2015), Graxi Etxebehere à Ossès (9 juillet 2015), Iratxe Sorzabal, David Pla, Ramon Sagarzazu et Pantxo Flores à Saint-Etienne-de-Baïgorry (22 septembre 2015), Mikel, Xabier et Denise Arin à Ascain (5 novembre 2015).

<sup>1006</sup> ESNAOLA Enekoitz, *op. cit.*, p. 15. L'arsenal est composé de 29 armes de poing, 9 fusils d'assaut, 12 pistolets mitrailleurs, deux roquettes, des explosifs et 3 000 munitions.



Alors que le ministre de l'Intérieur français salue un « nouveau coup dur porté à ETA » dans un communiqué de presse, ces arrestations ont pour conséquence d'unir encore davantage la classe politique, ainsi qu'une partie significative de la Communauté d'Agglomération Pays Basque. Cinq mille personnes manifestent dès le lendemain dans les rues de Bayonne. Cet événement majeur, allié au *lobbying* progressif exercé en particulier auprès du Ministère de la Justice français, provoque progressivement un changement de position de la part du gouvernement français, alors que se profile de manière inéluctable un processus de désarmement sur son territoire.

Le gouvernement français fait part aux autorités espagnoles de sa volonté de laisser-faire le désarmement unilatéral à l'occasion du XXV<sup>ème</sup> Sommet franco-espagnol le 20 février 2017<sup>1007</sup>, et entame une « *implication tacite dans le désarmement* »<sup>1008</sup>, en faisant preuve d'une approche « *plus pragmatique, nuancée* »<sup>1009</sup> que son homologue espagnol. Ce changement marque la fin de l'alignement systématique du gouvernement français sur la position de Madrid, caractérisé par une coopération anti-terroriste exemplaire au sein de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice européen.

Ce changement ouvre la voie à l'étape du désarmement. Alors que le gouvernement de la Communauté Autonome Basque tente de se positionner - en vain - afin de s'accorder un rôle central dans la disparition d'ETA<sup>1010</sup>, le principe d'un désarmement dans la Communauté d'Agglomération Pays Basque bénéficie d'un soutien de la majorité du parlement de la Communauté Autonome Basque<sup>1011</sup>. Les différentes autorités du territoire du Pays Basque (Communauté Autonome Basque, Communauté Forale de Navarre et Communauté d'Agglomération Pays Basque) ne parviennent pas à un accord sur la manière de mener à bien le désarmement<sup>1012</sup>. Le désarmement est ensuite annoncé par un communiqué d'ETA, qui « *souhaite informer le Peuple Basque et la Communauté*

---

<sup>1007</sup> ESNAOLA Enekoitz, *op. cit.*, p. 124.

<sup>1008</sup> BERHOCOIRIGOIN Michel, *in* ESNAOLA Enekoitz, *op. cit.*, p. 172.

<sup>1009</sup> BENGOTXEA Joxerramon, « The unique Basque peace process... », *op. cit.*, p. 601.

<sup>1010</sup> « Actualización del posicionamiento del Gobierno Vasco en relación con el desarme de ETA », 6 mars 2017. Le gouvernement PNV de la Communauté Autonome Basque tente montrer qu'il garde la main sur un processus de disparition d'ETA qui est en réalité contrôlé par la gauche *abertzale* notamment depuis 2015.

<sup>1011</sup> Le 5 avril 2017, des représentants des partis politiques de la Communauté Autonome Basque (hors *Partido Popular*) présentent un texte de soutien au processus de désarmement à l'occasion d'une conférence de presse à l'hôtel Abando de Bilbao. Le 6 avril 2017, le Parlement de la Communauté Autonome Basque vote une motion de soutien au désarmement, sans les voix des députés du *Partido Popular*.

<sup>1012</sup> Le 5 avril 2017, une réunion a lieu entre les représentants de la Communauté Autonome Basque (Iñigo Urkullu et Jonan Fernández), de la Communauté forale de Navarre (Uxue Barkos et Álvaro Baraibar), de la Communauté d'Agglomération Pays Basque (Jean-René Etchegaray et Marc Amestoy), et de la Commission Internationale de Vérification (Ram Manikkalingam).

*internationale qu'à ce jour elle est une organisation désarmée, car les armes et les explosifs qui se trouvaient sous son contrôle sont à présent entre les mains de la société civile* »<sup>1013</sup>. Le 8 avril 2017, alors que la France est en état d'urgence depuis le 14 novembre 2015 à la suite des attentats du Bataclan, ETA procède à la remise de son arsenal militaire par l'intermédiaire de civils. La remise d'armes de l'arsenal d'ETA se déroule ainsi par l'intermédiaire de bénévoles<sup>1014</sup>, donnant lieu à l'expression *a priori* paradoxale de « désarmement civil », un processus décrit par ses organisateurs comme « *une oeuvre artisanale, d'un ouvrage irrégulier, imparfait [...] tissé avec les moyens du cru, propres à un peuple et à quelques-uns de ses gens* » mais avec la présence d'une « *communauté internationale prête à faciliter le dialogue qui nous rapprochera d'une paix juste et durable* »<sup>1015</sup>. À cette opération est associée un premier « moment » de pacification institutionnelle: après avoir donné une conférence de presse, plusieurs personnalités internationales sont présentes au sein de l'hôtel de ville de Bayonne, dans une scénographie reprenant les rites d'accords de paix ou de remises d'armes classiques médiatisées<sup>1016</sup>, en présence d'acteurs internationaux (Harold Good et Matteo Zuppi<sup>1017</sup>), de représentants de la société civile (Jean-Noël Etcheverry et Michel Tubiana), ainsi que de dépositaires de l'autorité publique (le maire de Bayonne et Président de la Communauté d'Agglomération Pays Basque Jean-René Etchegaray). Le volet institutionnel laisse place quelques heures plus tard à une forme de cérémonie publique appuyée par la présence de 20 000 personnes dans les rues de Bayonne, sous l'égide des Artisans de la Paix.

Enfin, la dernière étape vise à l'annonce de la dissolution définitive d'ETA. Après un vote interne de militants et après avoir demandé pardon pour les victimes « *n'ayant pas participé directement au conflit* »<sup>1018</sup>, ETA officialise le 2 mai 2018, dans un communiqué daté du 16 avril 2018, la « *dissolution de ses structures et la fin de son initiative politique* »

---

<sup>1013</sup> Communiqué d'ETA du 7 avril 2017.

<sup>1014</sup> Plus de 170 personnes sont disposées autour des caches d'armes d'ETA, dont la localisation GPS est envoyée aux forces de l'ordre. Un inventaire précis des armes remises est proposé par Enekoitz Esnaola. V. ESNAOLA Enekoitz, *op. cit.*, p. 204.

<sup>1015</sup> Points 6 et 7 du Manifeste lu le jour du désarmement le 8 avril 2017 à Bayonne (en ligne).

<sup>1016</sup> Plus de trois cents journalistes et techniciens sont accrédités pour couvrir la journée du désarmement.

<sup>1017</sup> Archevêque de Bologne particulièrement actif au sein de la communauté vaticane de *Sant'Egidio*, impliquée dans les négociations précédentes entre ETA et le gouvernement espagnol.

<sup>1018</sup> Communiqué d'ETA du 20 avril 2018. V. « ETA al pueblo vasco : declaracion del daño causado », *Naiz*, 20 avril 2018 (en ligne). V. aussi « Noticia explicativa de ETA de la declaracion sobre el dano causado », *Naiz*, 20 avril 2018 (en ligne).

après avoir « *laissé entre les mains de la société civile la responsabilité de son désarmement* »<sup>1019</sup>. Le 3 mai, ETA adresse son dernier communiqué:

*ETA, organisation socialiste révolutionnaire basque de libération nationale, informe le Peuple basque de la fin de sa trajectoire, après que ses militants aient validé la proposition de conclure le cycle historique et la fonction de l'Organisation. En conséquence de cette décision : ETA a démantelé la totalité de ses structures. ETA met un terme à l'ensemble de son activité politique. Elle ne sera plus un agent manifestant des positions politiques, promouvant des initiatives ou interpellant d'autres acteurs. Les militants et militants d'ETA continueront la lutte pour une Euskal Herria réunifiée, indépendante, socialiste, euskaldun et non patriarcale dans d'autres domaines, chacun considérant le caractère le plus opportun, avec la responsabilité et l'honnêteté de toujours*<sup>1020</sup>

Cette déclaration est ritualisée dès le lendemain, à travers la conférence internationale intitulée « Rencontre Internationale pour avancer dans la résolution du conflit au Pays Basque » à Cambo-les-bains. Calquée sur le modèle de la conférence d'Aiete de 2011, y apparaissent plusieurs figures internationales : Michel Camdessus (ancien directeur du Fonds monétaire international), Jonathan Powell, Gerry Adams, Cuauhtémoc Cárdenas (homme politique mexicain fondateur du *Partido de la Revolución Democrática*), ainsi que des représentants de la Fondation Henri Dunant et du Groupe International de Contact<sup>1021</sup>. Parmi les partis politiques de la Communauté Autonome Basque, sont présents des représentants de la coalition *EHBildu*, du PNV ainsi que de *Podemos*. Aucune représentation officielle du PSOE, du PP ni des gouvernements de la Communauté Autonome Basque ou de la Communauté Forale de Navarre ne prend part à cet événement. Sept ans après la conférence internationale ouvrant la voie à la fin des actions armées d'ETA, la conférence de Cambo-les-bains parvient à maintenir la même chorégraphie de la pacification, dans des proportions néanmoins moindres, notamment au regard de l'envergure internationale des personnalités mobilisées.

La chorégraphie soulignée entre experts internationaux de la pacification et ETA dans ce processus de disparition insolite entre par ailleurs dans un jeu de *leadership*. En effet, au-delà des secteurs liés à la gauche *abertzale* et à une partie du PNV mobilisant la rhétorique et la scénographie de la justice transitionnelle, chaque acteur institutionnel tente donner un

---

<sup>1019</sup> Communiqué d'ETA du 16 avril 2018, § 1 et § 4.

<sup>1020</sup> Communiqué d'ETA du 3 mai 2018, lu dans un document audio par Marixol Iparragirre et Josu Urrutikoetxea. Le communiqué papier est envoyé au Centre Henri Dunant à Genève, lequel organise une conférence de presse, par la voix de son directeur exécutif David Harland afin de rendre public le communiqué d'ETA.

<sup>1021</sup> Il s'agit de la dernière apparition publique du Groupe International de Contact avant l'annonce de la fin de ses activités le 17 octobre 2018. La Commission Internationale de Vérification du cessez-le-feu a quant à elle annoncé la fin de ses activités le 6 juillet 2017.

sens singulier à cette nouvelle transition. La justice transitionnelle est ici un instrument de signification de la disparition d'ETA, participant à un processus plus global de monstration de la fin de la violence.

Face à cette chorégraphie efficace menant à la disparition d'ETA, le gouvernement central de Mariano Rajoy maintient une position de fermeté : « *Nous ne leur devons rien, et n'avons pas de raison de les remercier. Les remerciements et la reconnaissance sont pour toutes les victimes qui seront toujours dans notre mémoire, et pour les forces de sécurité de l'État qui ont mené la bataille, et l'ont gagnée* »<sup>1022</sup>. Le gouvernement central tente ainsi de maintenir cette position en signifiant à sa manière la disparition d'ETA. Aux côtés des autorités françaises, il tient à souligner le succès de la coopération anti-terroriste franco-espagnole, et de la « *mobilisation systématique et efficace de l'État de droit* »<sup>1023</sup>. Une position rappelée par le procureur général espagnol Maria José Segarra Crespo en septembre 2019 : « *La confirmation de sa défaite a été possible grâce à la réponse décidée de l'État de Droit. Dans cet effort collectif pour combattre activement cette barbarie, le rôle du pouvoir judiciaire a été central, confirmant ainsi que l'application de la loi le meilleur moyen d'éradiquer le terrorisme* »<sup>1024</sup>. La matérialisation de cette position se traduit par l'organisation d'une cérémonie officielle le 1<sup>er</sup> octobre 2018 à Madrid, en présence des premiers ministres Pedro Sánchez et Edouard Philippe sous le slogan « Paz, Bakea, Paix ». Mettant en avant le « *triomphe des victimes et de l'État de droit sur le terrorisme d'ETA* »<sup>1025</sup>, les représentants des deux gouvernements insistent sur l'efficacité de la coopération anti-terroriste franco-espagnole, en soulignant l'importance de la construction de la mémoire pour rendre hommage aux victimes du terrorisme. Cette cérémonie se présente ainsi, selon les propres termes de la Moncloa, comme une « mise en scène de la fin définitive d'ETA » à travers la remise par les autorités françaises de plus 8000 scellés<sup>1026</sup> relatifs à ETA, un transfert historique décidé en février 2017. Cette cérémonie est aussi l'occasion pour les autorités espagnoles de décorer les magistrates Hélène Davo et Laurence Le Vert de l'Ordre

---

<sup>1022</sup> « Rajoy asegura que, haga lo que haga ETA, no cambiará la política antiterrorista », *Expansión*, 3 mai 2018 (en ligne).

<sup>1023</sup> ZARZAJELOS Javier, « ETA: derrota y final », *Cuadernos de Pensamiento Político FAES*, n°7, 2005, p. 25.

<sup>1024</sup> *Solemne acto de apertura del año judicial. Discurso de la Excm. Sra. Maria José Segara Crespo, fiscal General del estado*, Tribunal Supremo, 9 de septiembre de 2019, p. 6 (en ligne).

<sup>1025</sup> « Francia y España rinden homenaje al triunfo de las víctimas y del Estado de derecho sobre el terrorismo de ETA », Site internet du gouvernement espagnol (en ligne).

<sup>1026</sup> Les 8 000 scellés sont des pièces rassemblées par les forces de l'ordre françaises durant les nombreuses arrestations réalisées en France ainsi que lors du désarmement d'ETA, et regroupent environ 300 armes de différents calibres ainsi que plus de 400 000 documents internes d'ETA.

d'Isabelle la Catholique, pour souligner que la coopération anti-terroriste se poursuit dans la lutte contre le terrorisme djihadiste.

Mais au-delà de la simple célébration de l'efficacité de la coopération anti-terroriste franco-espagnole, cette cérémonie est révélatrice de plusieurs enjeux cruciaux dans le scénario post-ETA. D'une part, cette cérémonie peut être qualifiée de symboliquement contrastée. Il s'agit de la première célébration officielle de la part des autorités espagnoles, comptant sur la présence de seize associations de victimes du terrorisme d'ETA. Toutefois, cet événement ne bénéficie que d'une couverture médiatique extrêmement réduite au regard du traumatisme et de l'espace qu'a occupé la question d'ETA dans vie politique et sociale espagnole durant plusieurs décennies. Cette cérémonie est aussi marquée par l'absence des anciens chefs de gouvernement du *Partido Popular*, Mariano Rajoy et José Maria Aznar, d'élus du *Partido Popular* en fonction (la présidente du Congrès des députés Ana Pastor, le président du Sénat Pio García-Escudero)<sup>1027</sup>, et de l'association de victimes *Dignidad y Justicia*. C'est ainsi de manière relativement sobre que le gouvernement central espagnol signifie à sa manière la disparition d'ETA.

D'autre part, alors qu'il est marginalisé lors du processus de disparition d'ETA, notamment lorsque se profile la matérialisation du désarmement à partir de 2016, le gouvernement de la Communauté Autonome Basque tente à son tour de construire son image de la fin de la violence. Il cherche une voie médiane entre ces deux pôles radicalement opposés, tout en s'éloignant progressivement à partir de 2014 du processus unilatéral mené principalement par la gauche *abertzale* et les Artisans de la paix. Le *lehendakari* tente de maintenir un équilibre délicat entre « *aider dans la mesure du possible à ce que le désarmement et la dissolution se déroulent de manière sérieuse* » tout en évitant de participer « *à une quelconque scénographie de désarmement ou fin d'ETA qui soit éthiquement ambiguë* »<sup>1028</sup>. La perte de contrôle de la matérialisation de la disparition d'ETA par le gouvernement de la Communauté Autonome Basque conduit au refroidissement considérable des relations entre les représentants des deux territoires (Iñigo Urkullu et Jean-René Etchegaray). Il s'illustre par l'absence du *lehendakari* Urkullu aux différents

---

<sup>1027</sup> Le secteur le plus conservateur du *Partido Popular* évoque une « défaite de l'État de droit ». V. *inter alia* les propos de Carlos de Urquijo « Asumir la derrota? », *El Mundo*, 3 août 2020, p. 12. Carlos de Urquijo est un ancien parlementaire du *Partido Popular*, délégué du gouvernement central de la Communauté Autonome Basque de 2012 à 2016, devenu à partir de 2018 le président de l'association *Esteban de Garibay*, ayant pour objectif de renforcer les liens des constitutionnalistes espagnols, face au « *recul de l'identité espagnole dans la Communauté Autonome Basque et dans la Communauté Forale de Navarre* ».

<sup>1028</sup> GVT CAB, *Descripción y valoración...*, *op. cit.*, p. 63.

événements organisés sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque. Cette position médiane du gouvernement de la Communauté Autonome Basque se traduit également par une réunion avec le premier ministre espagnol Mariano Rajoy le 14 mars 2017, ainsi qu'une forme de visibilité *a minima* le 8 avril 2017 en organisant le jour du désarmement une conférence de presse à Saint-Sébastien aux côtés de Ram Manikkalingam, de la Commission de Vérification du cessez-le-feu. Le jour de la conférence internationale d'Arnaga, le *lehendakari* Iñigo Urkullu affirme à l'occasion d'une conférence de presse commune organisée au palais de Bertiz (Communauté forale de Navarre) avec la présidente du gouvernement de la Communauté Forale de Navarre Uxue Barkos, la nécessité de construire le « *vivre-ensemble à travers une mémoire critique* »<sup>1029</sup>.

La lutte de *leadership* dans le processus de disparition d'ETA se poursuit en 2019, à l'occasion du premier anniversaire de la dissolution d'ETA. La gauche *abertzale* revendique alors la « *reconnaissance et la réparation de toutes les victimes, ainsi qu'un futur sans dommage causé par une violence à motivation politique* », ainsi que l'application du droit à la vérité dans le cadre de la « *construction d'une mosaïque de mémoires plurielles* »<sup>1030</sup> lors d'une cérémonie organisée au Palais de Miramar à Saint-Sébastien, le 3 mai 2019. Les autorités françaises et espagnoles signifient à leur manière cet anniversaire avec l'arrestation de José Antonio Urrutikoetxea, aussi connu sous le nom de Josu Ternera à Sallanches dans les Alpes françaises le 16 mai 2019.

Le processus de disparition d'ETA permet ainsi d'illustrer l'importation progressive d'une expertise internationale du *peacemaking* et de la justice transitionnelle, permettant de dresser les contours d'un processus de paix classique. Le recours au vocabulaire de la pacification et de la justice transitionnelle permet ainsi de signifier une fin résolument politique de la violence commise par ETA et de matérialiser par effet de monstration, une nouvelle transition vers la paix.

Néanmoins, l'intégration de la rhétorique de la justice transitionnelle et de la pacification dans le discours des acteurs politiques locaux interroge à d'autres titres. Le transfert du processus de disparition d'ETA vers le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque ne répond pas à des considérations simplement opérationnelles ou pratiques. Elle se traduit en effet par la diffusion sur un autre territoire, la

---

<sup>1029</sup> « Declaración conjunta de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, Uxue Barkos, y del Lehendakari, Iñigo Urkullu Propuestas y compromisos compartidos para consolidar la convivencia, tras el anuncio de la definitiva desaparición de ETA », 4 mai 2018 (en ligne).

<sup>1030</sup> « EH Bildu se queda como la única formación que conmemora el fin de ETA », *El País*, 4 mai 2019 (en ligne).

Communauté d'Agglomération Pays Basque du concept de justice transitionnelle et fait l'objet d'un consensus inoui<sup>1031</sup>. Aux antipodes d'une acceptation générale des principes de pacification et de justice transitionnelle, la Communauté Autonome Basque témoigne cependant d'un recours rhétorique efficace à ces principes, participant d'une dynamique de monstration d'une nouvelle transition vers la paix.

---

<sup>1031</sup> V. *supra* Partie 2 Titre 1 Chapitre 2 Section 2.

## Conclusion du Chapitre 1

La justice transitionnelle au-delà de la transition se matérialise par l'appropriation d'une rhétorique de la justice transitionnelle par un ensemble défini d'acteurs. Cette vernacularisation de la justice transitionnelle apparaît en effet opportune afin de sensibiliser la société, et en particulier les autorités politiques, à diverses causes victimaires liées aux violences à motivation politique commises dans la Communauté Autonome Basque.

Le recours à la rhétorique de la justice transitionnelle est stratégique, tant il permet aux acteurs s'en emparant de s'intégrer dans un ensemble de causes victimaires et politiques mondialisées, et partagées dans la quasi-totalité des contextes en période de transition. Dans ce cas d'étude, l'appropriation du discours de la justice transitionnelle permet à différents acteurs de revendiquer un « rattrapage », une égalisation du traitement des victimes des exactions commises, mais aussi de souligner les carences de la transition démocratique initiale.

L'utilisation du vocabulaire de la justice transitionnelle et de la pacification est aussi une manière stratégique de signifier une transition vers la paix. Dans la Communauté Autonome Basque, face à l'impossibilité de mener à bien des négociations entre les autorités centrales et ETA, une partie significative des secteurs nationalistes développe une scénographie de la justice transitionnelle. Cette appropriation s'articule alors autour d'une prophétie auto-réalisatrice : la transition vers la paix existe, elle est du moins « montrée », car les instruments identifiés à l'échelle planétaire comme des instruments de transition sont invoqués.



## Chapitre 2 : Un recours limité à la rhétorique de la justice transitionnelle

Malgré les avantages nombreux du recours rhétorique à une notion mondialisée, la réflexion relative à l'« *industrie* »<sup>1032</sup> de la justice transitionnelle comme recours utile à des causes victimaires ou politiques spécifiques pose plusieurs interrogations. Ces interrogations sont liées aux limites rencontrées par les revendications de la justice transitionnelle.

D'une part, le recours à la justice transitionnelle est limité par le rapport qu'il implique à la transition. Appliquée pendant la transition, la justice transitionnelle peut être facteur d'instabilité politique. Après la transition, dans une perspective post-transitionnelle, la justice transitionnelle peut provoquer des tensions politiques considérables, en étant en effet être l'objet d'une opposition véhémement de la part des secteurs et acteurs politiques ayant porté le processus transitionnel initial. La justice transitionnelle est ainsi confrontée à une certaine « culture » de la transition démocratique, laquelle refuse la justice transitionnelle, ou ne l'accepte que de manière très limitée.

D'autre part, le recours à la justice transitionnelle est aussi limité par son appropriation abusive par les acteurs locaux. Kora Andrieu souligne très justement à ce propos que « *les acteurs, qu'ils soient membres du gouvernement, de la société civile ou du milieu international des droits de l'homme, font constamment référence, sans que ce soit de manière toujours très réfléchi, à des enjeux politiques aussi complexes que ceux de la mémoire collective, du sens de la 'réconciliation', de l'établissement de la 'vérité' sur le passé, ou encore de la fonction sociale du passé* »<sup>1033</sup>. La vernacularisation des principes de la justice transitionnelle abordée précédemment peut en effet se traduire par son instrumentalisation, voire sa manipulation délibérée.

Dans la Communauté Autonome Basque, ces limites atteignent les deux temporalités de la justice transitionnelle. La première temporalité, relative aux victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste dans l'ensemble de l'Espagne, est l'illustration de résistances transitionnelles considérables. Le discours de la justice transitionnelle fait en effet face à la sacralisation et la défense absolue d'une transition démocratique aux antipodes de la justice transitionnelle. L'idéalisation des modalités de cette transition vers la démocratie, ainsi que

---

<sup>1032</sup> TURGIS Noémie, « La justice transitionnelle, un concept discuté », *Les cahiers de la justice*, n°3, 2015, p. 339.

<sup>1033</sup> ANDRIEU Kora, *op. cit.*, p. 15.

des participants à cette transition, implique d'intégrer des contraintes significatives dans l'application de la justice transitionnelle, notamment dans son volet pénal (**Section 1**).

Par ailleurs, l'étude de la seconde temporalité de la justice transitionnelle révèle une seconde limite au recours instrumental à la justice transitionnelle. Le processus de disparition d'ETA illustre, à travers sa matérialisation inédite, un certain dévoiement de la justice transitionnelle. En effet, l'intégration du vocabulaire de la justice transitionnelle dans le territoire frontalier de la Communauté d'Agglomération Pays Basque interroge quant à l'utilisation simplement rhétorique à la justice transitionnelle. Comme le souligne Noémie Turgis, « *l'utilisation de la formule, par sa fonction potentiellement légitimante et du fait des paramètres dans lesquels elle est appelée à opérer, est, de plus, susceptible d'être instrumentalisée et détournée* »<sup>1034</sup> (**Section 2**).

---

<sup>1034</sup> TURGIS Noémie, « La justice transitionnelle... », *op. cit.*, p. 338.

## **Section 1 : Un discours tributaire d'une transition sacralisée**

Le recours à la justice transitionnelle est d'abord limité du fait, au-delà de la complexité et de l'ambiguïté du fait transitionnel, de « résistances transitionnelles ». Celles-ci s'illustrent par la défense, de la part d'une partie significative de la classe politique espagnole, des modalités de la transition démocratique. Pour le secteur conservateur (PP) et une partie des progressistes (PSOE) en effet, la transition vers la démocratie est un processus ayant empêché l'Espagne de sombrer à nouveau dans la guerre civile, et dont les artisans ont fait preuve d'une générosité exceptionnelle. Cette conception implique une reconnaissance limitée des victimes, et écarte toute possibilité d'interroger ou de revenir sur un des piliers de la transition démocratique identifiés précédemment : les lois d'amnistie. Cette défense a ainsi un impact direct sur la modélisation de la première dynamique de justice transitionnelle, liée à la période de la guerre civile et de la dictature franquiste dans l'ensemble de l'Espagne. La justice post-transitionnelle, limitée par la vision d'une réconciliation et d'une fraternité exceptionnelle pendant la transition démocratique, est tributaire d'une amnistie culturellement et durablement ancrée.

Par ailleurs, la sacralisation des modalités de la transition démocratique espagnole n'est pas seulement conjoncturelle ou simplement liée au moment de la transition. Elle est structurelle, et construit, à travers une défense absolue de la transition démocratique, l'imaginaire politique et social d'une partie significative de la classe politique au gré de la consolidation de la démocratie (I). L'enracinement durable de cette défense de la transition démocratique se traduit par l'impossibilité d'organiser des procès contre les responsables de violations graves des droits de l'homme commises pendant la guerre civile et de la dictature (II).

### **I. La sacralisation durable de la transition originelle**

Présentée par les constituants et protagonistes de la transition institutionnelle comme un modèle de réconciliation, de pacification et de magnanimité, la transition démocratique est érigée en édifice intouchable. L'oblitération des victimes pré-transitionnelles - voire aussi, comme abordé précédemment, transitionnelles - et l'impunité des responsables de violations graves des droits de l'homme sont les fondements d'une équation valorisée pendant la transition démocratique, mais aussi sanctuarisée par la suite. La période de

consolidation de la démocratie correspond en effet à la persistance d'une défense absolue de ces modalités transitionnelles. Cette défense est même renforcée du fait des revendications croissantes sur la scène publique des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste à partir des années 2000. En réaction, les secteurs conservateurs invoquent la puissance d'un mythe transitionnel pacifique et réconciliateur.

Il s'agit ainsi de revenir sur le caractère durable et pérenne de la défense absolue des modalités de la transition démocratique (A), qui a pour conséquence première une application restreinte des mesures adoptées en faveur des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste (B). Les limites rencontrées dans l'application de la Loi 52/2007 en sont un exemple paradigmatique.

#### A. *La puissance du mythe transitionnel*

Le recours à la justice transitionnelle est considérablement limité par un élément structurel de la consolidation de la démocratie en Espagne : la sanctuarisation de la transition démocratique. En effet, « l'esprit de la transition » évoqué précédemment<sup>1035</sup> s'inscrit durablement dans le processus d'enracinement de la démocratie. Cette défense constante et consolidée des modalités de la transition démocratique est constitutive d'un mythe fondateur de la démocratie espagnole, ancré dans un imaginaire de réconciliation des espagnols de manière quasi-miraculeuse après des décennies de violences chroniques.

Les principaux bâtisseurs de cette transition vers la démocratie s'emploient ainsi, y compris des décennies plus tard, à défendre farouchement l'héritage de négociations fructueuses permettant à l'Espagne d'être homologuée comme une démocratie occidentale. Les principaux protagonistes de la transition démocratique véhiculent la défense du mythe transitionnel à travers les deux principaux partis politiques se partageant le pouvoir jusqu'au milieu des années 2010 : Le *Partido Popular* et le *Partido Socialista Obrero Español*<sup>1036</sup>.

---

<sup>1035</sup> V. *infra* Partie 1 Titre 1 Chapitre 1 Section 2-I-B.

<sup>1036</sup> V. ELORZA Antonio, « Genocidios », in ARÓSTEGUI Julio, MARCO Jorge, GÓMEZ BRAVO Gutmaro (coord.), « De genocidios; Holocaustos, exterminios... Sobre los procesos represivos en España durante la Guerra Civil y la Dictadura », *Hispania Nova - Revista electrónica de Historia Contemporánea*, n°10, 2012, p. 389.

Ces deux formations politiques participent, chacune à leur manière, à la défense continue de « *l'esprit de la transition* »<sup>1037</sup>.

D'une part, cette défense est le fait des secteurs conservateurs, pour lesquels toute tentative de traitement des violations graves des droits de l'homme commises avant la transition représente un risque majeur pour la jeune démocratie. Ce traitement reviendrait à rompre avec la réconciliation opérée pendant la transition démocratique, et mettrait ainsi en danger la stabilité des institutions démocratiques difficilement acquises, en ravivant les plaies d'un passé ayant déchiré le pays. En témoignent les propos de l'intervention du député européen conservateur Jaime Mayor Oreja au Parlement européen le 4 juillet 2006 à l'occasion du 70<sup>ème</sup> anniversaire du soulèvement militaire en Espagne :

*Je veux souligner que notre position s'ancre dans le soutien entier aux valeurs de la réconciliation, de dépassement d'un passé tragique, qui ont été celles qui ont guidé la transition démocratique, et ont connu leur apogée avec la Constitution de 1978 [...]. C'est pour cela, Monsieur le Président, qu'en ce trentième anniversaire de la transition démocratique espagnole, qui débuta le 5 juillet 1976, qu'au nom du groupe du parti populaire européen, que vous me permettrez de conclure par un ¡viva! Pour la réconciliation, un ¡viva! Pour la liberté, et un ¡viva! Pour la constitution espagnole de 1978*<sup>1038</sup>

Cette vision glorifiée d'une transition institutionnelle supposant une communion exceptionnelle de l'ensemble des espagnols est ainsi érigée en rempart de la démocratie. Les propos de l'ancien premier ministre José Maria Aznar en 2011 sont aussi éloquentes à ce sujet: « *Que ceux qui veulent la paix regardent l'œuvre de la nation espagnole de 1978 ; que ceux qui veulent la concorde et la réconciliation regardent la transition* »<sup>1039</sup>. De cette perspective, la « récupération de la mémoire historique » n'est nourrie que par un « esprit de revanche » du camp républicain, menée par des secteurs politiques de gauche afin d'instrumentaliser l'histoire à des fins politiques. Les représentants du *Partido Popular* reprennent à leur compte le terme d'« *historicide* », et dénoncent une « *mémoire hystérique* » qui reviendrait à une obsession mémorielle ancrée dans la vengeance. À ces arguments s'ajoute une contestation liée aux limites des politiques publiques de mémoire : l'usage abusif du passé pour éclairer le présent, l'interprétation orwellienne des crimes commis dans

---

<sup>1037</sup> Cet « esprit de la transition » est aussi défendu par des organisations hors du système partisan, comme par exemple par la *Fundación Transición Española*, une organisation dédiée à la défense des modalités de la transition démocratique espagnole : « *la Constitución de 1978 representa un logro histórico sin precedentes en nuestro país, que ha permitido a los españoles alcanzar unos niveles de libertad, prosperidad, igualdad y presencia internacional sin parangón en nuestra historia contemporánea* ».

<sup>1038</sup> « *Debate en el Parlamento Europeo: 70 años después del golpe de Estado del General Franco en España - (Declaraciones del Presidente y de los Grupos políticos)* », 6 juillet de 2006 (en ligne).

<sup>1039</sup> Extrait du discours de José Maria Aznar, « *El final del terrorismo plantea un único riesgo, que perdamos en la victoria* », 27 mars 2011 (en ligne).

le passé, le recours partisan à l'Histoire afin d'appuyer des intérêts électoralistes, ainsi que le danger de telles politiques pour le vivre-ensemble au sein de la société actuelle.

Cette opposition de la part des conservateurs forme progressivement un « *discours anti-victimaire* »<sup>1040</sup>, refusant le statut de victimes aux victimes de la guerre civile et du franquisme. Selon Justin Crumbaugh, cette reconnaissance des victimes de la guerre civile et du franquisme remet en question le monopole de défense de la figure de la victime exercé par le *Partido Popular*, intrinsèquement lié à la défense des victimes du terrorisme<sup>1041</sup>. Ces positions sont même renforcées lors de l'arrivée à la tête du *Partido Popular* de Pablo Casado en juillet 2018, lequel dénonce de manière plus virulente la « volonté de revanche » des secteurs de gauche à travers la mise en place de politiques mémorielles relatives à la guerre civile et à la dictature franquiste. Il propose ainsi en septembre 2018 de remplacer la Loi 52/2007 par une « Loi de Concorde Nationale », laquelle permettrait de mettre fin à une « *législation ancrée dans la rancœur* ». Il défend une transition démocratique basée sur « *le sens de l'Histoire, de la réconciliation, de la concorde* », dénonce la « *mascarade Orwelienne* » et la « *dystopie inquiétante et absurde* »<sup>1042</sup> que représenterait par exemple l'établissement d'une Commission Vérité relatives aux crimes de la guerre civile et du franquisme en Espagne. Interrogée sur l'importance de la « mémoire historique », Cayetana Álvarez de Toledo, porte-parole du *Partido Popular* au Congrès des députés espagnol, déclare quant à elle en septembre 2019 :

*J'aurais fait la défense de la transition espagnole comme le moment le plus extraordinaire des 500 difficiles années que les espagnols ont en commun. Nous ne devons pas être obsédés par le passé et chercher ce qui nous divise [...]. Ce pays a fait sa transition, et il l'a faite avec mémoire, non avec l'oubli. Un des mensonges qui se propage [...] est que la transition a été un oubli. Ce n'est pas vrai. L'Espagne s'est réconciliée avec son passé et avec elle-même. La transition n'a pas eu lieu par l'oubli ou le mépris pour les victimes. Elle a lieu à travers la reconnaissance. Ce fût un processus extraordinaire*<sup>1043</sup>

D'autre part, au-delà de l'opposition farouche du *Partido Popular*, le refus de la remise en cause des modalités de la transition démocratique émane aussi du PSOE. En effet,

---

<sup>1040</sup> DRULIOLLE Vincent, « Recovering Historical Memory: A Struggle against Silence and Forgetting? The Politics of Victimhood in Spain », *International Journal of Transitional Justice*, vol. 9, 2015, p. 331.

<sup>1041</sup> CRUMBAUGH Justin, « Are we all (still) Miguel Ángel Blanco ? Victimhood, the media afterlife and the challenge for Historical Memory », *Hispanic Review*, n°65, 2007, p. 357.

<sup>1042</sup> « Casado anuncia una "ley de concordia" para derogar la "innecesaria" ley de Memoria Histórica », *ABC*, 2 juillet 2018 (en ligne); « Casado propone sustituir la memoria histórica con una ley de concordia », *La Vanguardia*, 3 septembre 2018 (en ligne).

<sup>1043</sup> « Cayetana Álvarez de Toledo: "La izquierda en España es reaccionaria, se ha aliado con el nacionalismo" », *Clarín*, 28 septembre 2019 (en ligne).

si ce parti politique promeut la Loi 52/2007, ses représentants défendent une transition démocratique réalisée de manière « *exemplaire* »<sup>1044</sup>. La Loi 52/2007, malgré la rupture symbolique qu'elle représente dans le traitement juridique des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste, n'est pas pour autant envisagée comme une rupture avec la transition démocratique. La transition démocratique est ainsi associée à « *l'esprit de réconciliation et de concorde, de respect du pluralisme et de défense pacifique de toutes les idées* »<sup>1045</sup>, ainsi qu'au « *modèle constitutionnel de vivre-ensemble le plus fécond jamais connu* »<sup>1046</sup>. La lettre de la loi tente, à travers un jeu d'équilibrisme, de créer une cohérence et une continuité logique entre la nouvelle législation et la transition démocratique : alors que, comme observé précédemment, la « réconciliation » est évoquée pour justifier le *Pacto de olvido* pendant la transition démocratique, le préambule de cette loi assimile le terme de réconciliation au processus de transition démocratique<sup>1047</sup>. L'objectif des rédacteurs est donc de préserver le caractère glorifié de la transition démocratique espagnole, présentée comme garante de la réconciliation et de la concorde, tout en intégrant la nouvelle législation comme un complément de cette même concorde, et un élément de construction de la mémoire démocratique<sup>1048</sup>.

Par ailleurs, l'irruption durant la seconde moitié des années 2010 des deux partis politiques *Podemos* et *Ciudadanos* ne modifie pas fondamentalement l'équilibre des forces politiques en rapport avec la transition démocratique : *Podemos* demande la « *modification de la Loi d'amnistie pour les crimes contre l'humanité commis par le fascisme* »<sup>1049</sup> ainsi qu'un approfondissement des instruments liés à la reconnaissance des victimes, tandis que *Ciudadanos* s'inscrit dans une position intermédiaire d'absence de condamnation ni de promotion de la « récupération de la mémoire historique ».

La perception d'une transition démocratique à défendre à tout prix est donc solidement ancrée et majoritaire dans le paysage politique espagnol. Nourrie de la crainte

---

<sup>1044</sup> Propos de María Teresa Fernández de la Vega Sanz, vice-présidente du gouvernement socialiste en 2006. V. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 2006, VIII Legislatura, n°222, Sesión plenaria n°206, 14 décembre 2006, p. 11270.

<sup>1045</sup> Ley 52/2007, préambule, §1.

<sup>1046</sup> Ley 52/2007, préambule, §2.

<sup>1047</sup> José Luis Zapatero évoque une législation « *sertie de l'esprit de la transition* ». V. « Las cartas de apoyo de políticos que Martín Villa ha presentado a la jueza », *Eldiario.es*, 1er septembre 2020 (en ligne).

<sup>1048</sup> Ley 52/2007, préambule, §6.

<sup>1049</sup> Point 148 du programme électoral de *Podemos* pour les élections législatives du 28 avril 2019. V. *Programa de Podemos para un nuevo país. La historia la escribes tú*, 2019, p. 60 (en ligne).

d'un retour à un conflit fratricide et de l'absence totale de volonté d'aborder un passé violent dans sa complexité, la justice transitionnelle est considérablement limitée.

### *B. La matérialisation du mythe transitionnel*

La défense absolue et durable des modalités de la transition démocratique conduit, au-delà d'une opposition discursive, à une opposition systématique et matérielle à l'encontre de la moindre reconnaissance globale des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste. L'application de la Loi 52/2007, évoquée précédemment dans le cadre de l'inégale reconnaissance des différentes victimes de violences à motivation politique<sup>1050</sup>, est l'exemple paradigmatique d'une matérialisation considérablement réduite, et d'instruments de justice transitionnelle qui peinent à fonctionner.

La première limite matérielle liée à l'opposition politique est la réduction drastique des moyens alloués par les autorités centrales aux associations mémorialistes et aux particuliers afin de procéder aux exhumations de fosses communes. Pablo de Greiff, rapporteur spécial des Nations unies pour la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non-répétition fait état d'un « abandon » de l'engagement de l'État dans cette politique<sup>1051</sup>. Cet abandon se produit à partir de 2012, peu après l'arrivée de Mariano Rajoy (PP) au pouvoir. Ce dernier met en avant la crise économique et ses conséquences désastreuses en Espagne afin de redéfinir les priorités budgétaires de son gouvernement, priorités desquelles les exhumations sont rapidement écartées: le retrait des moyens alloués à la recherche des fosses communes se matérialise concrètement par le retrait de l'allocation de 6.25 millions d'euros (prévus par le budget de 2011) dans le budget de 2013, ainsi que la suppression de la *Oficina de Víctimas de la Guerra Civil y de la Dictadura*. Si les premières exhumations réalisées en Espagne constituent une véritable rupture, à la fois matérielle et symbolique, elles mettent surtout en exergue un nombre conséquent de fosses communes n'ayant pas été exhumées, un nombre estimé à plus de 20 000 selon plusieurs associations mémorialistes. À cette diminution de moyens pour la réalisation des exhumations s'ajoute

---

<sup>1050</sup> V. *infra* Partie 1 Titre 2 Chapitre 1 Section 2-I.

<sup>1051</sup> A/HCR/27/56/Add.1, § 66.



selon Luciano Parejo Alfonso la grande complexité de la procédure administrative liée aux exhumations de fosses communes prévue par le protocole de 2011<sup>1052</sup>.

L'application de la législation est aussi mise à mal par la difficulté des autorités centrales à rendre effectif le retrait des symboles franquistes des noms de rue faisant référence à des responsables ou des institutions franquistes (à l'exception des lieux ayant une valeur artistique, architecturale ou religieuse). Cet enjeu peut être étudié au regard des principaux opposants au retrait de ces symboles, notamment la Fondation Francisco Franco, chargée de « *mettre en valeur et de faire perdurer l'œuvre du Caudillo* ». Cette fondation s'emploie à faire l'apologie du régime dictatorial, et s'oppose ainsi farouchement au retrait des noms de rues faisant référence à des responsables franquistes, à travers des recours auprès des tribunaux espagnols. Cette action conduit notamment le *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 23 de Madrid* en octobre 2017 à la suspension du processus de retrait des noms de rues ayant des connotations franquistes à la suite d'un recours de la *Fundación Nacional Francisco Franco*, laquelle dénonce une loi « *idéologisée et revancharde* », ainsi que le coût économique du retrait des plaques indiquant les noms de rues, estimé à 55 millions d'euros<sup>1053</sup>. Par ailleurs, le recours indique que l'application de la Loi 52/2007 n'implique pas de caractère urgent, et donc que les tribunaux doivent d'abord étudier les recours déposés à l'encontre du retrait des noms de rues. Cette suspension d'une des dispositions de la Loi 52/2007, aussi temporaire qu'elle puisse être, est hautement symbolique des limites de cette loi.

La question du retrait des noms de rues faisant l'apologie du soulèvement militaire ainsi que du régime franquiste permet par ailleurs de mettre en lumière les actions menées par la Fondation Francisco Franco, laquelle organise par ailleurs des « remises de prix », par exemple lors d'un hommage le 2 décembre 2016 au dictateur Franco. Lors de cette célébration, plusieurs élus du *Partido Popular* sont distingués dans leur lutte contre l'application de la Loi 52/2007, recevant ainsi des diplômes de Chevalier et de Dame d'honneur pour leur « *travail de défense de la vérité historique et de la mémoire du Caudillo* ».

---

<sup>1052</sup> PAREJO ALONSO Luciano, « Administración pública y memoria histórica », in ESCUDERO ALDAY Rafael, MARTÍN PALLÍN José Antonio (ed.), *Derecho y memoria histórica*, Trotta, Madrid, 2008, pp. 145-174.

<sup>1053</sup> Site internet officiel de la *Fundación Nacional Francisco Franco*, Section « Memoria histórica ».

*et de son œuvre* ». De plus, la Fondation Francisco Franco propose une assistance juridique pour les élus du *Partido Popular* ayant la volonté de ne pas appliquer la législation<sup>1054</sup>.

Ainsi, la Loi 52/2007 ne permet pas de mettre fin au caractère organique du « *déni de justice transitionnelle* » lié au processus institutionnel de transition vers la démocratie : la justice transitionnelle existe mais fonctionne mal, et reste résiduelle. Les réponses apportées par le gouvernement espagnol aux remarques et recommandations du GTDFI en 2009 sont éloquents à ce sujet. Pour les autorités, la Loi 52/2007 « *n'avait pas pour objet d'ériger les faits de disparition forcée en infraction et de les réprimer, mais de promouvoir des mesures susceptibles de contribuer à mieux faire connaître aux Espagnols leur histoire et à encourager la mémoire démocratique, et ce, dans un esprit de réconciliation* »<sup>1055</sup>. Il apparaît néanmoins que cette mission mémorielle, aussi réduite soit-elle, ne soit pas appliquée. En témoigne par exemple l'absence d'un musée officiel lié à la question de la guerre civile et de la dictature franquiste à l'échelle de l'Espagne. Ainsi, alors que la Loi 52/2007 est imaginée comme un aboutissement du processus mémoriel, elle ne représente qu'une étape d'un processus plus complexe et plus profond de revendications. Elle n'est pas le signe d'un apaisement des revendications mémorielles liées aux victimes de la guerre civile et du franquisme. Bien au contraire, du fait de ses limites, elle ouvre la voie à des revendications persistantes.

Ces carences sont mis en avant à de nombreuses reprises par des institutions internationales. Le GTDFI rappelle en 2014 à l'Espagne que le gouvernement est tenu de respecter ses obligations internationales concernant les disparitions forcées de manière « *claire et urgente* »<sup>1056</sup>. En mars 2016, le rapport du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe fait part de nombreux obstacles à l'application de la Loi 52/2007<sup>1057</sup>. Le Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations unies souligne pour sa part que les recommandations formulées par les Nations unies à la suite de la visite de plusieurs de ses représentants du 23 au 30 septembre 2017 n'ont été que peu prises en compte, et que les carences de la législation espagnole persistent : absence d'une banque de données ADN, ainsi que la difficulté d'accès aux archives<sup>1058</sup>.

---

<sup>1054</sup> « La Fundación Franco premia a un diputado y a dos ediles del PP por su "defensa de la memoria del Caudillo" », *La Sexta*, 13 décembre 2016 (en ligne).

<sup>1055</sup> A/HRC/13/31, § 489.

<sup>1056</sup> A/HRC/27/49/Add.1, § 19.

<sup>1057</sup> *Personnes disparues et victimes de disparition forcée en Europe*, Rapport du Commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe, mars 2016, p. 22 (en ligne).

<sup>1058</sup> A/HRC/36/39/Add.3, § 44.

L'ensemble de ces limites liées à la Loi 52/2007 sont constitutives des « résistances transitionnelles », liées à la sanctuarisation de la transition démocratique espagnole. Cette sanctuarisation se traduit aussi par l'impossibilité d'interroger un des piliers fondamentaux de cette transition démocratique : l'impunité des responsables de violations graves des droits de l'homme commises durant la guerre civile et la dictature franquiste.

## **II. Le refus persistant d'un nouveau récit judiciaire**

Au-delà d'une application tronquée des instruments de justice transitionnelle, la défense absolue des modalités de la transition démocratique espagnole se traduit par la formation d'autres obstacles structurels. Cette défense s'illustre par l'impossibilité de mettre en place des procès contre les responsables de violations graves des droits de l'homme commises durant la guerre civile et la dictature franquiste. Néanmoins, contrairement aux mesures prévues pour les victimes, l'opposition à l'organisation de procès est le fait conjoint de la majorité de la classe politique en Espagne : PSOE, *Ciudadanos*, PP et *Vox*. La reconnaissance des violences commises dans le passé dictatorial ne saurait donc avoir lieu contre les responsables de ces violences.

Cette opposition durable a lieu alors que le mouvement international contre l'impunité identifié précédemment se consolide lui aussi durablement à partir des années 1990<sup>1059</sup>. Néanmoins, la sacralisation d'une transition démocratique reposant sur un processus amnistiant est si forte qu'elle résiste à cette tendance globale. Il est ainsi impossible d'envisager une justice post-transitionnelle par une *late accountability* - entendue comme la mise en place de procès à retardement dans le sens proposé par Cath Collins<sup>1060</sup> - , même dans l'éventualité où la pression politique et médiatique exercée par la société civile permette de la mettre à l'agenda des autorités. L'impossibilité de recourir à la voie pénale comme instrument de justice post-transitionnelle se traduit par l'échec de tentatives de procès menées en Espagne (A), mais aussi à l'échelle internationale (B). À cet obstacle s'ajoute aussi le facteur temps, crucial dans la possibilité d'organisation de procès plusieurs décennies après la transition démocratique initiale (C).

---

<sup>1059</sup> V. *infra* Partie 1 Titre 1 Chapitre 1 Section 1-II.

<sup>1060</sup> COLLINS Cath, « Prosecuting Pinochet: Late Accountability in Chile and the Role of the 'Pinochet Case' », *Human Rights, Global Justice & Democracy Working Paper*, n°5, Center for Global studies, George Mason University, Fairfax, p. 31.

### A. Les résistances face aux recours internes

Les « résistances transitionnelles » liées à la défense des modalités de la transition démocratique se traduisent d'abord par l'impossibilité d'engager des procédures pénales concernant les responsables de violations graves des droits de l'homme commises pendant la guerre civile et la dictature franquiste.

Cette impossibilité est liée à la difficulté considérable de remettre en question « l'amnistie constituante », élément fondateur de « *l'équilibre des différents intérêts, la paix et la démocratie, la justice et la réconciliation* »<sup>1061</sup> durant la transition démocratique espagnole. Alors que dans d'autres terrains ayant connu des processus transitionnels vers la démocratie le principe d'une absence de poursuites pénales est progressivement remis en question, elle s'avère dans le cas espagnol particulièrement pérenne. Le soutien inébranlable des principaux partis politiques au pouvoir depuis le changement de régime jusqu'à aujourd'hui, assure en effet l'impossibilité d'une majorité parlementaire aux *Cortes generales* afin d'abroger la Loi 49/1977. La Loi 52/2007, bien qu'incarnant une rupture symbolique significative dans la reconnaissance des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste, n'intègre pas de disposition permettant d'abroger les dispositions amnistiantes.

La consolidation de l'impossibilité d'organisation de procès se traduit par les échecs successifs d'ouverture de procédures pénales, tant à l'échelle interne qu'internationale. L'échec des tentatives de poursuites pénales à l'échelle interne illustre un premier paradoxe : en ayant recours à la compétence universelle, des juges espagnols parviennent à mettre en place des poursuites pénales contre des responsables de violations graves des droits de l'homme, alors-même que ces derniers bénéficient d'immunités ou d'amnisties, quel que soit le lieu où le crime a été commis, et sans égard à la nationalité des auteurs ou des victimes. L'affaire Scilingo en est la première illustration<sup>1062</sup>, et traduit une reconnaissance par les

---

<sup>1061</sup> A/HRC/27/56/Add.3, § 7.

<sup>1062</sup> Adolfo Scilingo est un ancien lieutenant de la Junte militaire argentine devenu célèbre pour avoir avoué une partie des crimes commis par l'armée argentine durant la dictature à Horacio Verbitsky, journaliste auteur de l'ouvrage *El vuelo*. Concernant le cas Scilingo, v. GIL GIL Alicia, « La sentencia de la Audiencia Nacional en el caso Scilingo », *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, RECPC 07, 2005; OLLÉ SESÉ Manuel, « El principio de Justicia universal en España: del caso Pinochet a la situación actual », *Justicia de Transición, justicia penal internacional justicia universal*, Atelier, 2010, pp. 225-236. Concernant le cas Scilingo, v. aussi STS N°1362/2004, Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, Sección 1, Rec 945/2003 de 15 de noviembre de 2004; Auto de la Audiencia Nacional, de 4 de noviembre de 1998, por el que se considera competente la Justicia española para perseguir delitos de tortura, genocidio y terrorismo cometidos en Argentina; STS N° 798/2007, Sala de lo Penal, Sección 1, Rec 10049/2006 de 01 de octubre de 2007.

juridictions espagnoles de l'obligation de juger pour des crimes internationaux, alors même que la catégorie de crimes contre l'humanité n'est pas intégrée dans le droit interne espagnol au moment des faits (1976). La deuxième affaire emblématique de l'utilisation par l'Espagne de la compétence universelle est le cas Pinochet. Elle aboutit à l'arrestation de l'ancien dictateur à Londres le 16 octobre 1998. Malgré son échec, cette deuxième affaire marque symboliquement la possibilité du développement d'une justice internationale, et constitue selon Stéphanie Golob un moment fondamental pour la création d'une culture de justice transitionnelle en Espagne<sup>1063</sup>. Par ailleurs, il est intéressant de souligner que dans le cadre de ces deux affaires, ce sont les juges espagnols qui permettent d'ouvrir des enquêtes malgré des lois d'amnistie, en accord avec le cadre juridique international mentionné précédemment<sup>1064</sup>, alors même que l'existence de la loi de 1977 en Espagne constitue l'argument principal pour empêcher le recours à l'instrument pénal.

Le paradoxe s'incarne donc dans le refus des juges espagnols de donner suite aux plaintes déposées par des victimes ou descendants de victimes<sup>1065</sup>. En 2005, par exemple, le juge de l'*Audiencia provincial* de Cordoba affirme la nécessité de ne pas rouvrir de vieilles plaies ou d'attiser les braises d'une confrontation civile<sup>1066</sup>. L'illustration la plus retentissante de ce paradoxe est l'échec de la procédure du juge Garzón. En décembre 2006, vingt-deux associations de victimes du franquisme déposent en décembre 2006 une plainte dénonçant des cas de détentions illégales, dans le cadre d'un plan systématique d'élimination des opposants politiques, provoquant notamment plus de 114 266 cas de disparitions forcées entre le 17 juillet 1936 et le 31 décembre 1951<sup>1067</sup>. Le juge espagnol accepte la plainte dans le but de permettre la localisation ainsi que l'exhumation des fosses communes, et d'établir un recensement des « espagnols restés fidèles au gouvernement élu démocratiquement » victimes d'un crime contre l'humanité, en évoquant l'imprescriptibilité des crimes commis et le fait que, dans les cas de disparitions, le préjudice est permanent tant que les corps en question ne sont pas retrouvés. L'*Audiencia Nacional* se déclare incompétente et délègue la

---

<sup>1063</sup> GOLOB Stéphanie, *op. cit.*, p. 133.

<sup>1064</sup> LEJENA GARCÍA Alejandro, « Es legal juzgar a los crimenes del franquismo?... », *op. cit.*, p. 90.

<sup>1065</sup> Pour une synthèse, v. TAMARIT SUMALLA Josep, « Los límites de la justicia transicional penal: la experiencia del caso español », *Política criminal*, vol. 7, n°13, 2012, pp. 74-93.

<sup>1066</sup> AUDIENCIAL PROVINCIAL, Sección primera, de Cordoba, Auto de 21 de febrero de 2005, reproducido en el auto de 16 de octubre de 2006, diligencias previas 3651/2006, fundamento jurídico tercero.

<sup>1067</sup> *Juzgado Central de instrucción nº005, Audiencia Nacional diligencias Previas Proceso Abreviado 399/2006 V, Madrid, Auto*, 16 octobre 2008, pp. 23-24. La liste intégrale des associations est disponible à la page 3 du même document.

décision aux juges territoriaux<sup>1068</sup>. Ensuite, la *Sentencia 101/2012* est l'occasion pour le *Tribunal Supremo* de revenir sur les arguments permettant de rejeter toute demande d'ouverture de procès (individuel ou collectif) contre des responsables franquistes, aux antipodes des positions maintenues dans les affaires Scilingo et Pinochet : la qualification de crimes contre l'humanité n'existait pas dans le Droit espagnol au moment des faits (elle est intégrée en 2004), ces crimes sont prescrits au regard du droit interne espagnol, les auteurs des violences sont décédés et les accusés ont été amnistiés pendant la transition démocratique. Les tribunaux n'apparaissent donc pas comme le lieu approprié pour répondre aux demandes de vérité des victimes<sup>1069</sup>.

Le coup d'arrêt de la tentative du juge Garzón se traduit par la mise en place d'une campagne internationale dénonçant l'amnistie des responsables de la dictature franquiste, se matérialisant par exemple par les prises de positions du Comité des droits de l'homme des Nations unies, lequel demande explicitement l'abrogation des lois d'amnistie<sup>1070</sup>. Malgré ces obstacles manifestes, les autorités espagnoles se défendent d'utiliser les lois d'amnistie pour écarter toute possibilité de procès, comme par exemple dans leur réponse aux allégations formulées par le GTDFI<sup>1071</sup>. En 2006, le rapport publié par la Commission interministérielle pour l'étude de la situation des victimes de la guerre civile et du franquisme estime que la loi de 1977 est « l'étape la plus significative de tout le processus de réparation et de rétablissement de la liberté personnelle pour ceux qui en furent privés pour des raisons politiques liées à la guerre et à la dictature », tout en reconnaissant qu'elle empêche toute poursuite contre les serviteurs du régime franquiste<sup>1072</sup>. Le choix de l'amnistie est par la suite

---

<sup>1068</sup> *Recurso de apelación directo ante la Sala de lo Penal de la AN contra el Auto del Juzgado Central de Instrucción Numero 005 en las Diligencias Previas del Proceso Abreviado 399/2006, de fecha 16 de octubre de 2008 interpuesto por el Fiscal Jefe de la Audiencia Nacional, 20 octubre 2008.* Démission de ses fonctions dans le cadre de l'Affaire Gürtel pour prévarication, Baltasar Garzón est jugé innocent par la suite. Sur le cas Gürtel, v. Auto de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, de 26 de mayo de 2009, por el que se admite a trámite la querrela interpuesta por el Sindicato de Funcionarios Manos Limpias contra el magistrado Baltasar Garzón por un presunto delito de prevaricación; STS 79/2012 de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, de 8 de febrero de 2012, Sentencia del caso 'Peláez, Crespo y Correa vs. Garzón' por prevaricación judicial con violación de las garantías constitucionales; STS 101/2012, Sentencia del caso 'Manos Limpias y Asociación Libertad e Identidad vs Baltasar Garzón' por prevaricación judicial, Tribunal Supremo.

<sup>1069</sup> STS 101/2012, Sentencia del caso 'Manos Limpias y Asociación Libertad e Identidad vs Baltasar Garzón' por prevaricación judicial, Tribunal Supremo, II - Primero - § 5 et § 8.

<sup>1070</sup> CCPR/C/ESP/CO/5, § 8.

<sup>1071</sup> A/HRC/13/31, § 488. La STS 101/2012 est aussi critiquée pour son effet dissuasif sur les juges territoriaux, V. A/HRC/27/49/Add.1, § 40.

<sup>1072</sup> *Informe general de la comisión interministerial para el estudio de la situación de las víctimas de la guerra civil y del franquismo*, 28 juillet 2006, p. 27 et 30. Selon Andrea Greppi, ce rapport entérine la volonté du gouvernement en place de maintenir la validité de l'amnistie voire une véritable perpétuation de l'impunité. V. GREPPI Andrea, « Los límites de la memoria y las limitaciones de la ley. Antifascismo y equidistancia », in ESCUDERO ALDAY Rafael, MARTÍN PALLÍN José Antonio (ed.), *op. cit.* p. 116.

durablement justifié jusqu'à aujourd'hui par les principaux partis conservateurs et les représentants du PSOE, comme par exemple en 2014 par le gouvernement de Mariano Rajoy suite au rapport du GTDFI en 2014 : la loi de 1977 est une loi légitime votée par le Parlement nouvellement élu, dans le but de panser les plaies du passé ; cette législation fait partie de l'identité de la transition démocratique espagnole, laquelle permet une réconciliation seulement possible à travers « *l'oubli, l'amnésie et le pardon* »<sup>1073</sup>.

Le caractère durable de l'impunité des crimes commis par les responsables de la dictature franquiste est souligné dans plusieurs rapports du GTDFI, notamment en 2009, 2013 et 2017<sup>1074</sup>. Les Nations unies proposent ainsi au gouvernement central espagnol d'intégrer la question de la lutte contre l'impunité des crimes de la guerre civile et du franquisme dans le droit interne espagnol. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies manifeste en 2009 sa « *préoccupation* »<sup>1075</sup>, et recommande l'abrogation de la loi d'amnistie de 1977 ainsi que la reconnaissance de l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité par les juridictions nationales. Le GTDFI en fait de même en rappelant au gouvernement que « *tout acte conduisant à une disparition forcée est un crime passible de peines appropriées, qui tiennent compte de son extrême gravité au regard de la loi pénale (par. 1 de l'article 4) et qu'une enquête doit pouvoir être menée tant qu'on ne connaît pas le sort réservé à la victime d'une disparition forcée (par. 6) de l'article 13* »<sup>1076</sup>. Le gouvernement se défend quant à lui en écartant toute volonté « *d'ériger des faits de disparition forcée en infraction et de les réprimer, mais de promouvoir des mesures susceptibles de contribuer à mieux faire connaître aux Espagnols leur histoire et à encourager la mémoire démocratique, et ce, dans un esprit de réconciliation* » dans sa législation interne<sup>1077</sup>. Cette résistance à l'échelle interne est d'autant plus flagrante par sa traduction à l'échelle internationale.

---

<sup>1073</sup> A/HRC/27/49/Add.3, point 8, § 2 et 3.

<sup>1074</sup> A/HRC/13/31, § 489 et 502; CED/C/ESP/CO/1. En 2017, le GTDFI se montre consterné concernant l'absence de traitement pénal des crimes de disparitions forcées. V. A/HRC/36/39/Add.3, § 44.

<sup>1075</sup> CCPR/C/ESP/CO/5, § 9.

<sup>1076</sup> A/HRC/13/31, § 502.

<sup>1077</sup> A/HRC/13/31, § 489. V. aussi A/HRC/15/6/Add.1, § 20 et 21.

## B. Les résistances face aux recours internationaux

Face aux difficultés rencontrées en interne, des tentatives de poursuites pénales sont menées à l'échelle internationale, sans obtenir de succès majeur. À l'échelle européenne, la saisie de la CEDH ne permet pas à des poursuites pénales d'aboutir, mais n'empêche pas le développement d'une réflexion doctrinale relative à la possibilité de saisie des juges de la CEDH, notamment à travers l'engagement de la responsabilité de l'Espagne<sup>1078</sup>. Dans ce cas d'étude, le recours à la compétence universelle permet d'aboutir à l'ouverture d'une instruction, dans le cadre de la *querella argentina*, alors que les tentatives précédentes, notamment celle du parti travailliste britannique en 1974, était restée vaine<sup>1079</sup>. En effet, au « desvío español » concernant les cas Scilingo et Pinochet succède un « *desvío latinoamericano* »<sup>1080</sup>, inversant la dynamique de judiciarisation des violations des droits de l'homme entre la péninsule ibérique et le continent latino-américain dans la lutte contre l'impunité, ainsi que par la mobilisation considérable d'organisations émanant de la société civile (telle que la *Coordinadora estatal de apoyo a la Querella Argentina contra crímenes del franquismo* par exemple). Dans la Communauté Autonome Basque, cette demande est fortement soutenue par les organisations *Martxoak 3* et la *Plataforma vasca contra los Crímenes del Franquismo*. Carlos Slepoy, avocat argentin représentant les collectifs des familles des disparus espagnols, déclare qu'à travers une plainte déposée en Argentine, il s'agit de démontrer que « *la justice universelle n'est pas une arme coloniale* », et qu'elle peut transiter, à l'instar de cette tentative, de l'ex-colonie à l'ex-métropole<sup>1081</sup>.

Cet « *exil judiciaire* »<sup>1082</sup> se traduit en avril 2010 par l'ouverture d'une enquête pour génocide et crimes contre l'humanité commis entre le 17 juillet 1936 et le 15 juin 1977, par

---

<sup>1078</sup> V. notamment l'affaire *Antonio Gutiérrez Dorado y Carmen Dorado Ortiz vs. España* (relative à la disparition forcée du député socialiste Luis Dorado Luque au début de la guerre civile le 18 juillet 1936), les juges considèrent l'absence d'enquête de la part des autorités espagnoles, mais soulignent le délai trop important de vingt-huit ans entre la possibilité de saisir la CEDH pour une telle affaire, et la plainte déposée par les requérants. V. GIL GIL Alicia, « Los crímenes de la guerra civil española ¿Responsabilidad del estado español por infracción del Convenio Europeo de Derechos Humanos? Análisis de la decisión del TEDH de 27 de marzo de 2012, caso Gutiérrez Dorado y Dorado Ortiz contra España », *Indret*, 2012 pp. 1-29. V. CourEDH, third section, Application n°30141/09, Antonio Gutierrez Dorado and Carmen Dorado Ortiz against Spain, Estraburg, 27 March 2012, § 39.

<sup>1079</sup> V. JIMENO Roldán, *op. cit.*, pp. 32-36.

<sup>1080</sup> Expressions empruntées à Sophie BABY, in « ¿Latinoamérica : un desvío necesario ? Baltasar Garzón, de Pinochet a Franco », *Annis - Revue de civilisation contemporaine, Europe/Amériques*, n°2, 1<sup>er</sup> décembre 2011.

<sup>1081</sup> Déclaration au quotidien espagnol *Público*, 9 mai 2011, p. 21.

<sup>1082</sup> MANJON-CABEZA OLMEDA Araceli, *op. cit.*, p. 42. Sur la question des procédures judiciaires mises en place en dehors de l'Espagne, v. *inter alia* MESSUTI Ana, « Aplicación del Derecho Penal Internacional en la Argentina. A propósito de la querrela para investigar los crímenes del franquismo », *Revista de Derecho Penal y Criminología*, n°1, 2011, pp. 89-101; MONTOTO UGARTE Marina, « Las víctimas del franquismo en "La Querrela Argentina": luchas por el reconocimiento y nuevas desigualdades », *Papeles del CEIC*.



la juge argentine Maria Servini. D'une part, s'appuyant sur traité d'extradition et d'assistance judiciaire du 3 mars 1987 entre l'Espagne et l'Argentine<sup>1083</sup>, elle demande la détention et l'extradition d'anciens policiers et des responsables du régime franquiste, dont Jesús Muñecas Aguilar, Celso Galván Abascal, José Ignacio Giralte González et José Antonio González Pacheco (plus connu sous le nom de *Billy el Niño*). Décoré à cinq reprises - dont deux fois après l'approbation de la nouvelle Constitution espagnole - José Antonio González Pacheco est un des principaux symboles de la répression menée durant le franquisme, et ainsi de l'impunité. Un symbole d'autant plus révélateur qu'il décède le 7 mai 2020 des suites du Covid-19, sans avoir été inquiété par des poursuites judiciaires. La justice espagnole refuse ces extraditions, arguant que les faits dont sont accusés les deux hommes ne constituent pas des crimes contre l'humanité, du fait de l'absence du caractère systématique et organisé des crimes commis<sup>1084</sup>, et sont ainsi prescrits.

Par la suite, la juge argentine convoque un groupe de victimes en décembre 2013, et se rend en Espagne en mai 2014, non sans difficulté, afin d'entendre des victimes n'ayant pas pu se rendre à Buenos Aires. C'est à cette occasion que se manifeste le soutien d'institutions de différentes communautés autonomes. En effet, à partir des années 2010 se développe un réseau inter-régional en Andalousie, en Catalogne, ainsi qu'au Parlement de la Communauté Forale de Navarre<sup>1085</sup> par exemple. De plus, des municipalités se joignent à la *querella argentina*, comme par exemple Vitoria-Gasteiz en 2016. En effet, le 27 avril 2016, adoptée par l'assemblée de la ville de Vitoria-Gasteiz, demandant aux *Juntas* et à la *Diputación* de se présenter en tant qu'accusation lors du procès à Buenos Aires, et de déposer une plainte indépendante à Vitoria-Gasteiz<sup>1086</sup>. À l'échelle de la Communauté Autonome, l'objectif est d'empêcher que la loi d'amnistie de 1977 s'applique concernant les événements du 3 mars 1976, afin notamment d'appuyer les poursuites contre Rodolfo Martín Villa. Ministre de l'Intérieur de 1976 à 1979 sous le gouvernement d'Adolfo Suárez, il est accusé

---

*International Journal on Collective Identity Research*, 2017; ZAPICO BARBEITO Mónica, « La investigación de los crímenes del franquismo: entre el procesamiento por prevaricación abierto contra el juez Baltasar Garzón y la querrela presentada en Argentina en virtud del ejercicio de la jurisdicción universal », *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n°14, 2010, pp. 891 et suivantes.

<sup>1083</sup> *Instrumento de Ratificación del Tratado de Extradición y Asistencia Judicial en materia penal entre el Reino de España y la República Argentina, firmado en Buenos Aires el 3 de marzo de 1987*, BOE n°170, de 17 de julio de 1990.

<sup>1084</sup> AN, Sala de lo penal, sección 2, auto de 30 de abril de 2014, n°14/2014.

<sup>1085</sup> PARLEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FORALE DE NAVARRE, « El Parlamento de Navarra certifica su respaldo a la querrela criminal argentina en relación a los sucesos de Sanfermines de 1978 », 4 octobre 2019 (en ligne).

<sup>1086</sup> La motion est votée par l'ensemble des partis politiques ayant une représentation au sein du conseil municipal de Vitoria-Gasteiz, à l'exception du *Partido Popular*.

d'être responsable du massacre du 3 Mars 1976 à Vitoria-Gasteiz est aussi concerné par des plaintes concernant la répression mise en place en 1978 durant les fêtes de Pampelune. À la suite du déploiement d'une banderole en faveur d'une amnistie totale des individus incarcérés, est organisée une vague répressive faisant un mort et plus de 150 blessés, ce qui provoque des vagues de protestation dans la Communauté Autonome Basque et dans la Communauté forale de Navarre<sup>1087</sup>.

Ce dernier cas est révélateur des résistances politiques extrêmement fortes qui se dressent face à la possibilité d'entamer des poursuites pénales contre les principaux responsables franquistes ayant commis des crimes graves avant et pendant la transition démocratique : au nom de la défense du rôle qu'a joué Martin Villa durant le processus de transition vers la démocratie, d'anciens chefs de gouvernements s'adressent à la juge argentine afin de témoigner en faveur de l'ancien ministre. Il est notamment présenté par José Luis Rodríguez Zapatero comme une figure centrale d'une transition exceptionnelle, et par Felipe González comme un défenseur de l'État de droit. L'opposition aux poursuites contre ces responsables n'est donc pas ancrée dans une remise en question du fondement juridique de poursuites pour crimes contre l'humanité, mais sur un présupposé politique de l'innocence de Martin Villa du fait de la participation active au processus transitionnel. Martin Villa se défend ainsi lui-même devant la juge argentine en soulignant son rôle central durant la transition vers la démocratie en Espagne<sup>1088</sup>.

Il convient par ailleurs de préciser que la compétence universelle est aussi mobilisée au Mexique concernant des cas de bébés volés. Ces enlèvements ont un caractère systémique, et concernent par exemple 31 000 enfants de prisonniers pris en charge par les autorités franquistes jusqu'en 1955, un chiffre auquel il faut ajouter les 20 066 enfants envoyés en exil rapatriés en Espagne après la guerre civile, sur un total de 32 037<sup>1089</sup>. Le gouvernement quant à lui minimise l'ampleur des crimes face aux remarques du GTDFI : les autorités admettent le recours à des adoptions forcées durant la guerre civile, mais soulignent le caractère hétéroclite des circonstances et des raisons de chaque cas d'adoption,

---

<sup>1087</sup> Au sujet des événements de Pampelune en 1978, v. CUADRA LASARTE Sabino, *¡No os importe matar!, Sanfermines 1978: Crimen de Estado*, Txalaparta, Asociación Sanfermines 78: gogoan!, Tafalla, 2019, 240 p.

<sup>1088</sup> « Las cartas de apoyo de políticos que Martín Villa ha presentado a la jueza », *Eldiario.es*, 1<sup>er</sup> septembre 2020 (en ligne); « Martín Villa niega ante la jueza ninguna responsabilidad en las muertes y defiende su papel para impulsar la Transición », *Eldiario.es*, 3 septembre 2020 (en ligne).

<sup>1089</sup> BABIANO José & al., *Verdugos Impunes. El franquismo y la violación sistémica de los derechos humanos*, Pasado y Presente, Barcelona, 2018, p. 228. Il s'agit d'estimations *a minima* dans la mesure où ces données ne prennent pas en compte la poursuite de cette pratique pendant et après la transition démocratique.

et réfutent le caractère général et systématique de ces adoptions<sup>1090</sup>. Le Mexique est ainsi concerné dans le cadre d'une affaire relative à une mexicaine qui serait née en 1968 à Madrid et qui aurait été enlevée à sa famille biologique avec le soutien de la *diputación* de Madrid et des autorités religieuses. Cette affaire qui est présentée comme une « opportunité » pour l'Espagne selon le GTDFI dans son rapport de 2017<sup>1091</sup>, alors qu'en Espagne, le cas des bébés volés fait l'objet de 2074 enquêtes préliminaires<sup>1092</sup>, mais n'aboutit pour l'heure à aucun procès d'envergure.

L'ensemble de ces échecs reflète l'absence totale de volonté politique de la part des différents gouvernements au pouvoir depuis la transition démocratique, et rend impossible l'ouverture de procédures pénales. Cette position est maintenue bien que plusieurs formations oeuvrent à un changement de paradigme concernant le recours aux tribunaux : implication des autorités pour un soutien aux victimes dans la procédure pénale<sup>1093</sup>, déclaration de nullité des condamnations prononcées par les tribunaux franquistes<sup>1094</sup>, abrogation de la loi d'amnistie de 1977<sup>1095</sup> ou de sa modification afin de permettre des poursuites pour les crimes de génocide et les crimes contre l'humanité<sup>1096</sup>. À la fin de l'année

---

<sup>1090</sup> A/HRC/13/31, § 491. Le gouvernement met en place un service spécifique au sein du ministère de la justice en 2012. V. *Circular n° 2/2012, de 26 de diciembre, sobre unificación de criterios en los procedimientos por sustracción de menores recién nacidos*, Fiscalía general del Estado. Au sujet des bébés volés, v. *inter alia* RODRÍGUEZ ARIAS Miguel Ángel, *El Caso de los Niños Perdidos del Franquismo. Crimen Contra la Humanidad*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2008; GIL GIL Alicia, « La sustracción y alteración de la filiación de menores durante la Guerra civil y el franquismo: aspectos penales », *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, n°1, 2009, pp. 54-63; GATTI Gabriel, REVET Sandrine, « Victimes cherchent statut désespérément: le cas des “bébés volés” en Espagne », *Critique internationale*, vol. 72, n°3, 2016, pp. 93-111; DRULIOLLE Vincent, « The Struggle for Recognition of the Stolen Children and the Politics of Victimhood in Spain, in DRULIOLLE Vincent, BRETT Roddy, *The Politics of Victimhood in Post-conflict Societies. Comparative and Analytical Perspectives*, Palgrave MacMillan, Londres, 2018, pp. 77-99.

<sup>1091</sup> A/HRC/36/39/Add.3, § 45.

<sup>1092</sup> CANALES Daniel, « Amnistía internacional y los crímenes del franquismo: dónde estamos y a donde podemos llegar », in GUIXÉ Jordi & al., *op. cit.*, p. 131.

<sup>1093</sup> 122/000049 *Proposición de Ley de Reconocimiento de todas las víctimas de la dictadura y de Recuperación de la Memoria Histórica, Presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana*, BOCG n°64-1, Congreso de los Diputados XII Legislatura, Serie B: Proposiciones de ley, 2 décembre 2016, art. 2 § 2.

122/000096 *Proposición de Ley de reconocimiento de todas las víctimas de la dictadura y de recuperación de la Memoria Histórica, Presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana*, BOCG n°121-1, Congreso de los Diputados XII Legislatura, Serie B: Proposiciones de ley, 12 mai 2017, art. 2 § 2.

<sup>1094</sup> 122/000122 *Proposición de Ley para la reparación jurídica de las víctimas del franquismo mediante la declaración de nulidad e ilegitimidad de los tribunales constituidos durante la guerra civil y el franquismo, así como de sus sentencias dictadas, Presentada por el Grupo Parlamentario Mixto*, BOCG n° 153-1, Congreso de los Diputados XII Legislatura, Serie B: Proposiciones de ley, 8 septembre 2017, art. unique.

<sup>1095</sup> 122/000141 *Proposición de Ley para la declaración de nulidad de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, Presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea*, BOCG n°175-1, Congreso de los Diputados XII Legislatura, Serie B: Proposiciones de ley, 10 novembre 2017, art. 1.

<sup>1096</sup> 122/000053 *Proposición de Ley de modificación de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, Presentada por el Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural*, BOCG n°64-1, Congreso de los Diputados X Legislatura, Serie B: Proposiciones de ley, 16 mars 2012, art. 1.

2019, la revendication de l'organisation de procès contre les responsables de violations graves des droits de l'homme pendant la guerre civile et le franquisme ne fait pas partie de la « récupération de la mémoire démocratique » établie par le pré-accord de gouvernement entre le PSOE et *Podemos*<sup>1097</sup>, alors qu'il s'agit du gouvernement ayant une composition politique la plus propice à la dérogation des lois d'amnistie. La création d'une vice-présidence consacrée aux relations avec les deux assemblées parlementaires et à la « mémoire démocratique » évacue la question des victimes de la guerre civile et du franquisme, jusqu'alors sous la responsabilité du ministère de la Justice. Ainsi, le « mouvement judiciaire pénal international contre l'impunité des plus hauts dirigeants »<sup>1098</sup> ne parvient pas à atteindre la « culture d'impunité »<sup>1099</sup> héritée de la période transitionnelle vers la démocratie dans le cas espagnol, rendant impossible tout développement de la justice transitionnelle à travers l'ouverture de procédures pénales.

### C. La justification par la temporalité

À ces réticences politiques et obstacles juridiques durables, s'ajoute un dernier élément structurel concernant le recours à l'instrument pénal : le facteur temps. Si le temps écoulé entre les violations des droits de l'homme et leur traitement juridique et institutionnel peut être un avantage dans le cas de l'Espagne concernant l'accès aux archives selon le GTDFI<sup>1100</sup>, il s'avère cependant être un adversaire redoutable à l'application d'instruments de justice transitionnelle. Dans ce cas d'étude, l'écoulement du temps se dresse comme un obstacle structurel, durable, et même irrémédiable.

En effet, le temps écoulé met en question ce que Fabrice Hourquebie et Xavier Philippe nomment le « délai raisonnable »<sup>1101</sup>, durant lequel des instruments de traitement d'un passé violent doivent être mis en place. La possibilité de mettre en place des instruments

---

<sup>1097</sup> « Los puntos del acuerdo PSOE-UP: subida del SMI, derogación de la reforma laboral, limitación de los ETTs, reforma fiscal y revalorización de las pensiones », *Electomania*, 30 décembre 2019 (en ligne).

<sup>1098</sup> JORDA Claude, « La justice internationale, une nouvelle protection des droits de l'homme », *L'exigence de justice. Mélanges en l'honneur de Robert Badinter*, Dalloz, Paris, 2016, p. 482.

<sup>1099</sup> JIMENEZ VILLAREJO Carlos, DONATE Antonio, *Jueces pero parciales. La pervivencia del franquismo en el poder judicial*, Pasado & Presente, Madrid, 2012, p. 277.

<sup>1100</sup> A/HRC/27/49/Add.1, § 31.

<sup>1101</sup> Expression mise en avant par Fabrice Hourquebie et Xavier Philippe dans leur explication de la justice transitionnelle : « La justice transitionnelle est donc née d'un constat d'un blocage des institutions traditionnelles et a cherché à répondre de façon pragmatique aux demandes les plus immédiates des victimes en tant compte de la nécessité de respecter un délai raisonnable ». V. HOURQUEBIE Fabrice, PHILIPPE Xavier, *op. cit.*, p. 941.

de justice transitionnelle est largement conditionnée par des éléments matériels liés au caractère tardif de ce type de justice, ce que Kelly Picard nomme le *facteur temps* dans la formation d'un préjudice historique<sup>1102</sup>. Ces obstacles empêchent à la fois de mettre en place des procès mais aussi limitent plus généralement la mise en place d'instruments de justice transitionnelle en affectant plusieurs enjeux centraux : la disparition des responsables, des témoins, la dégradation naturelle de fosses communes, la perte d'archives, l'exigence de l'urgence pour l'assistance à porter aux victimes et pour la transmission aux nouvelles générations.

Il convient de distinguer d'une part, la remise en cause de la possibilité d'organisation de procès liée à la disparition ou à l'âge très avancé des responsables des violations graves des droits de l'homme. En effet, au-delà de l'opposition politique durable à la mise en place de procès contre les principaux responsables de violations graves des droits de l'homme durant la dictature franquiste<sup>1103</sup>, ce sont aussi des problématiques naturelles et humaines qui limitent l'organisation de procès. Dans le cas espagnol, la disparition des responsables est notamment soulignée par le *Tribunal Supremo* dans l'affaire du juge Garzón pour souligner l'extinction de la responsabilité pénale<sup>1104</sup>, ainsi que la difficulté d'identifier d'éventuels survivants. Les décès successifs de Manuel Fraga, ancien ministre franquiste et figure de la répression menée dans les premières années de la transition, le 15 janvier 2012, et d'Eduardo Vela, gynécologue impliqué dans le seul procès relatif aux bébés volés, en octobre 2019, sont autant d'illustrations significatives de la disparition progressive, mais de plus en plus rapide, des responsables de violations graves des droits de l'homme commises durant la dictature. Ainsi, Josep Tamarit Sumalla souligne qu'il n'est pas viable d'imaginer l'organisation de procès contre les responsables de la dictature franquiste, alors qu'ils sont décédés ou ne sont pas en état physique - ni parfois psychologique - de supporter un procès du fait de leur âge avancé. Cette réalité lui permet d'aboutir à une conclusion sans équivoque : « *l'heure de la justice pénale est déjà passée* »<sup>1105</sup>.

---

<sup>1102</sup> PICARD Kelly, *op. cit.*, p. 266 et p. 375.

<sup>1103</sup> V. *infra* Partie 2 Titre 1 Chapitre 1 Section 1-I-B.

<sup>1104</sup> STS 101/2012, Sentencia del caso 'Manos Limpias y Asociación Libertad e Identidad vs Baltasar Garzón' por prevaricación judicial, Tribunal Supremo, pp. 8 §3, 11 §1 et 32 §2.

<sup>1105</sup> TAMARIT SUMALLA Josep Maria, « Memoria histórica y justicia transicional en España: el tiempo como actor de la justicia penal », *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal*, ANIDIP, vol. 2, 2014, p. 63-64. Un constat notamment partagé par Araceli Manjón-Cabeza Olmeda dans son analyse de la possibilité de dérogation de la loi d'amnistie: « *¿De qué serviría tal derogación? ¿Podrían abrirse causas contra los represores franquistas que puedan quedar vivos? ¿Realmente se quieren abrir causas contra sujetos de tan avanzada edad?* ». V. MANJON-CABEZA OLMEDA Araceli, *op. cit.*, p. 29.

À la question des responsables est aussi intimement liée la problématique de la preuve. Dans ce cas d'étude, elle s'illustre principalement par la dégradation des fosses communes, à la fois naturelle mais aussi liée à l'activité humaine par exemple à travers la construction de routes sur les lieux des fosses communes<sup>1106</sup>. Cette réalité aboutit selon Francisco Etxeberria à ce que 10 % des corps retrouvés ne permettent pas d'extraire un ADN, et que seulement un tiers des corps parvient à être identifié<sup>1107</sup>. Louis Joinet ajoute à ce problème de la dégradation naturelle des fosses communes, des obstacles juridiques significatifs, tels que le « *sacro-saint* »<sup>1108</sup> droit de propriété, permettant à un propriétaire de s'opposer à l'exhumation de fosses communes sur son terrain.

D'autre part, le *facteur temps* concerne aussi les victimes. En effet, à l'instar des derniers Poilus en France (comme par exemple le décès de Lazare Ponticelli le 12 mars 2008), le décès du dernier *gudari* ayant combattu dans le bataillon Gernika<sup>1109</sup> (Francisco Pérez Lusarreta, décédé à 96 ans) est une preuve manifeste de la disparition progressive des victimes et des témoignages directs de cette période. Il en est de même pour Ascensión Mendieta, fille de Timoteo Mendieta (secrétaire général de la branche locale de la *Unión General de Trabajadores* à Guadalajara fusillé le 16 novembre 1939 par les troupes franquistes), décédée le 16 septembre 2019, devenue l'incarnation de la revendication de la mise en place d'exhumations de fosses communes, notamment après son témoignage auprès de la juge argentine Maria Servini à Buenos Aires. L'épidémie du Covid-19 provoque par ailleurs la disparition de plusieurs victimes de violations graves des droits de l'homme, tels que Rafael Gomez Nieto, vétéran républicain et membre de la *Nueve* (Compagnie de régiment essentiellement composée de républicains et d'anarchistes espagnols ayant participé à la libération de Paris en août 1944), et Chato Galante, torturé sous le franquisme et figure emblématique du combat mené par les associations mémorialistes contre l'impunité des responsables de la dictature franquiste.

---

<sup>1106</sup> Une des images les plus marquantes de ce type de situation en Espagne est la situation de María Martín dans le documentaire « El Silencio de otros », laquelle cherche le corps de sa mère, ensevelie dans une fosse commune sous une route nationale de Buenaventura (Toledo).

<sup>1107</sup> « Los últimos combatientes republicanos vascos », *El País*, 4 décembre 2019 (en ligne).

<sup>1108</sup> JOINET Louis, *Mes raisons d'État...*, *op. cit.*, p. 332.

<sup>1109</sup> Bataillon de l'armée organisée par le gouvernement basque pendant la guerre civile ayant combattu aux côtés des Alliés, notamment lors de la bataille de Pointe-de-Grave (Gironde). Le gouvernement de la Communauté Autonome Basque organise par ailleurs un hommage aux sept derniers combattants républicains de la Communauté Autonome Basque vivants le 4 décembre 2019 à Bilbao. V. « Los últimos combatientes republicanos vascos », *El País*, 4 décembre 2019 (en ligne). Les anciens combattants (Gabriel Nogués, Ignacio Ernabide, Gregorio Urionaguena, Juan Azkarate, Mateo Balbuena, Eduardo Larrouy y Alejandro del Amo) ont entre 97 et 106 ans.

Au-delà de la disparition naturelle des victimes, le *facteur temps* interroge leur capacité à restituer des souvenirs parfois très anciens, ce qui pose la question de la possibilité du « doute » du public face à de tels témoignages, voire de l'inexactitude concernant le témoignage en question. Il interroge aussi la perception des victimes elles-mêmes. En effet, toute victime de violation des droits de l'homme ne se présente pas comme telle de manière constante, et ne revendique pas son statut de victime au moment de la transition démocratique, alors que cette perception peut évoluer avec le temps. Ainsi, des individus se présentant naguère comme des combattants peuvent par la suite obtenir des avantages à se présenter comme des victimes<sup>1110</sup>.

La sacralisation durable de la transition démocratique contribue ainsi à limiter de manière significative la possibilité d'appliquer des instruments de la justice transitionnelle. Elle remet en question l'application de mesures déjà restreintes relatives à la justice transitionnelle pour les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste, et empêche d'envisager l'option pénale comme moyen d'appliquer la justice transitionnelle sur ce territoire.

---

<sup>1110</sup> V. à ce sujet l'évolution du champ sémantique employé par le quotidien de gauche indépendantiste basque *Gara* concernant les *gudari*. V. MIRANDA BERNABE Eztizén, *Oroimen historikoaren isla prentsan: Garak 2000tik 2012ra albisteen bitartez eskuratutako oroimenaren analisisa. The recovery of historical memory through Gara: the analysis of Gara and it's message from 2000 to 2012*, EHU-UPV, 2017, Thèse dactyl., p. 435 et p. 447.

## Section 2 : Un discours révélateur d'un dévoiement délibéré

Le recours à la rhétorique de la justice transitionnelle n'est pas seulement limité par les « résistances transitionnelles » liées à des acteurs prompts à défendre les modalités de la transition démocratique initiale. Il est aussi limité par le recours tronqué à la justice transitionnelle par certains acteurs, lesquels la manipulent, et procèdent à son dévoiement. Ce constat est vérifié concernant la seconde dynamique de justice transitionnelle, identifiée précédemment comme celle relative au « conflit basque ».

Si le recours au vocabulaire de la pacification et de la justice transitionnelle, au moyen d'experts internationaux, apparaît efficace pour parvenir à une disparition effective d'ETA, il en est tout autrement quant à sa matérialisation concrète. Son intégration dans le territoire où a lieu la disparition matérielle d'ETA, la Communauté d'Agglomération Pays Basque, soulève des interrogations concernant la manipulation et le dévoiement de la justice transitionnelle. En effet, à ce transfert géographique correspond aussi un transfert de la notion de justice transitionnelle sur un territoire radicalement différent concernant les violences à motivation politique commises. Le transfert de la disparition d'ETA vers la Communauté d'Agglomération Pays Basque ne témoigne pas seulement du caractère insolite de l'auto-dissolution d'ETA hors de la Communauté Autonome Basque. Cette migration de l'autre côté de la frontière traduit aussi l'importation et l'irruption du concept de justice transitionnelle dans un territoire spécifique. La justice transitionnelle y devient le « *langage immédiat des protagonistes du conflit* »<sup>1111</sup>, d'abord la gauche *abertzale*, puis ensuite de la quasi-totalité de la classe politique locale. Cette pénétration consensuelle de la rhétorique de la justice transitionnelle sur ce territoire a ainsi lieu aux antipodes des débats et réflexions menés dans la Communauté Autonome Basque. Plus encore, elle fait l'objet d'une véritable incantation de la part de l'écrasante majorité des acteurs politiques et sociaux, à tel point que le président de la Communauté d'Agglomération Pays basque Jean-René Etchegaray présente les acteurs politiques et sociaux de ce territoire comme « *des artisans de la justice transitionnelle* »<sup>1112</sup>. La justice transitionnelle y est ainsi un élément rhétorique confus, un concept importé *ex nihilo*, de manière incohérente, autour duquel la quasi-totalité de la classe politique communique sans en intégrer la complexité. En effet, le rassemblement inédit et

---

<sup>1111</sup> JUSTICE INFO, « Jean-Pierre Massias », *op. cit.*, pp. 76-77.

<sup>1112</sup> « La entrada hacia la Justicia Transicional es estrecha, pero es preciso abrir esa puerta », *Gara*, 6 juin 2019 (en ligne).



rapide autour de cette nouvelle liturgie de la justice transitionnelle se révèle d'autant plus problématique dans la mesure où il ne se traduit pas par la mise en place de mesures concrètes et holistiques de justice transitionnelle. Là encore, une analyse des discours se révèle indispensable, dans la mesure où l'absence du droit témoigne de manière éloquente d'un recours essentiellement rhétorique et performatif à la justice transitionnelle.

Ce dévoiement de la justice transitionnelle est principalement lié à l'ambiguïté de l'importation de la justice transitionnelle en tant que concept sur ce territoire (I). À cette problématique correspond une application d'autant plus ambiguë de la justice transitionnelle, dans la mesure où elle est radicalement tronquée (II).

### **I. L'ambiguïté initiale d'un discours de la justice transitionnelle**

L'intégration du vocabulaire de la justice transitionnelle sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque correspond à une importation ambiguë, comme le moyen de résoudre le « conflit basque ». En effet, à partir du début des années 2010, le concept de justice transitionnelle pénètre durablement l'ensemble des discours des représentants politiques et sociaux de ce territoire, jusqu'à faire l'objet d'un consensus surprenant. Ce consensus se construit autour d'une « question basque » jusqu'alors cantonnée aux revendications des secteurs régionalistes et indépendantistes, minoritaires sur ce territoire.

Cette diffusion du concept de justice transitionnelle et du triptyque « vérité, justice, réparation » se révèle problématique à plusieurs égards. Elle est en effet évoquée dans les mêmes termes que dans la Communauté Autonome Basque - la fin du « conflit basque » -, alors qu'elle est censée s'appliquer sur un territoire politiquement, historiquement, et socialement radicalement distinct. Cette incohérence se traduit par une ambiguïté à la fois dans la conception intellectuelle de la justice transitionnelle, ainsi que dans son application supposée.

Il ne s'agit pas ici d'affirmer que le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque n'a pas connu de violences liées à la « question basque », ni que la justice transitionnelle ne doit pas être appliquée sur ce territoire, mais de souligner l'incohérence du discours des promoteurs de la justice transitionnelle. Ce territoire a connu plusieurs types de

violences singulières, qui ne sont pas abordées de manière cohérente dans le discours progressivement « officiel » et institutionnel de la justice transitionnelle.

Il s'agit ainsi d'un terrain d'importation de la justice transitionnelle qui se révèle problématique par sa singularité par rapport à la Communauté Autonome Basque (A). Cette singularité se traduit dans la conception de la justice transitionnelle par une intégration tronquée des violences à motivation politique (B).

#### A. Un terrain d'importation de la justice transitionnelle singulier

Sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque, l'apparition de la justice transitionnelle et des principes l'entourant (vérité, justice, réparation, Commission Vérité) se manifeste à la fin des années 2000<sup>1113</sup>, et plus concrètement au début des années 2010, face à l'impossibilité de matérialiser la disparition d'ETA sur le territoire de la Communauté Autonome Basque. Elle est le résultat de la mobilisation par différents acteurs sociaux revendiquant « *la résolution intégrale et définitive des conséquences du conflit* »<sup>1114</sup>, à travers l'application de la justice transitionnelle pour « toutes les victimes du conflit basque ». Des expressions aussi génériques que prometteuses, qui ne parviennent cependant pas à masquer de profondes incohérences à la fois intellectuelles et matérielles.

En effet, se dessine alors un paradoxe conceptuel, qui vise à l'importation du concept justice transitionnelle tel qu'il est pensé dans la Communauté Autonome Basque et pour le Pays basque (*Euskal Herria*), sur un territoire qui est *de facto* radicalement différent. Cette application - ou tentative d'application - apparaît ainsi rapidement incohérente. Cette différence relative à la réalité victimaire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque (1), est une opportunité permettant une communion insolite de la classe politique et divers acteurs sociaux autour de la justice transitionnelle (2).

---

<sup>1113</sup> Est organisée le 9 février 2007 la conférence sur « L'Art de la paix », par *Abertzaleen Batasuna* (formation de gauche *abertzale* sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque) à Saint-Jean-de-Luz. Parmi les conférenciers, participent Michel Rocard et Gérard Onesta.

<sup>1114</sup> BAKE BIDEA, « Espace de dialogue - Bilan d'étape - juillet 2017 - octobre 2019 », p. 22 (en ligne).

## 1. Une réalité victimaire spécifique

La question de l'importation de la justice transitionnelle sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque doit être analysée au regard de deux spécificités centrales de ce territoire par rapport à la Communauté Autonome Basque. Ces deux spécificités font de ce territoire une « *fenêtre d'opportunité structurelle* »<sup>1115</sup> en particulier pour la gauche *abertzale*, pour le déroulement matériel de la disparition d'ETA ainsi que la revendication de l'application d'instruments de justice transitionnelle concernant la fin du « conflit basque ». Souligner le caractère incohérent de l'incantation de la justice transitionnelle sur ce territoire ne veut pas dire que le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque n'a pas directement connu de violences à motivation politique liées à la « question basque ». Ces violences sont simplement différentes dans leur intensité, et dans leur nature, donnant lieu à une scène victimaire radicalement distincte. En effet, ETA est responsable de trois morts en France, mais qui ne sont pas commis dans la Communauté d'Agglomération Pays Basque<sup>1116</sup>. Les victimes d'ETA n'y représentent aucunement les figures de la « mémoire matricielle » mentionnée précédemment<sup>1117</sup>. En témoigne par exemple la très faible résonance médiatique des attentats commis par ETA dans les années 1990 dans la presse quotidienne locale et régionale. Ces victimes ne sont pas présentées comme une problématique dans laquelle la France est incluse, alors qu'à l'inverse la problématique d'ETA, comme observé précédemment, cristallise de manière durable la vie publique espagnole. Ceci explique que le changement de politique menée de la part du gouvernement français à partir de 2016 concernant la disparition d'ETA ne provoque pas de contestation dans le reste du territoire français. Le caractère périphérique de la « question basque » permet ainsi au Président de la République française Emmanuel Macron d'affirmer que « *le Pays Basque est un exemple de résolution de conflit et de sortie des armes [...] grâce aux élus de la région, français et espagnols, et à la volonté de parvenir à la réconciliation ainsi qu'à la pacification [...] l'État doit accompagner ce changement, afin que l'Histoire ne bégaye pas* »<sup>1118</sup>, sans provoquer de contestation majeure au sein de la

---

<sup>1115</sup> Expression issue de la notion de « fenêtre d'opportunité » développée par Sydney Tarrow. V. TARROW Sydney, *Power in Movement : Social Movements and Contentious Politics*, 2nd ed., Cambridge University Press, 1998, le chapitre 5 « Political Opportunities and Constraints », pp. 71-90.

<sup>1116</sup> Deux morts à Capbreton en 2007 et un mort à Dammarie-les-Lys en 2010.

<sup>1117</sup> V. *infra* Partie 1 Titre 2 Chapitre 1 Section 1.

<sup>1118</sup> Extrait de l'allocution du Président français Emmanuel Macron à Biarritz le 17 mai 2019 durant la visite de préparation du sommet du G7.

classe politique française ; une position aux antipodes du gouvernement central espagnol, et même du gouvernement de la Communauté Autonome Basque.

Le constat de cette différence abyssale nécessite de brefs rappels historiques, afin de saisir la spécificité territoriale de la Communauté d'Agglomération Pays Basque, en particulier concernant la question des violences à motivation politique. Le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque est le « sanctuaire » et une base-arrière stratégique pour ETA durant de nombreuses années, à la fois pour organiser les attentats de l'autre côté de la frontière, ou pour collecter « l'impôt révolutionnaire » aux entrepreneurs de la Communauté Autonome Basque. Ce territoire est ainsi davantage marqué par la présence de réfugiés de la guerre civile et du franquisme, et par les arrestations à répétition dans le cadre de la coopération anti-terroriste franco-espagnole. L'ensemble de ces opérations mènent au démantèlement de l'appareil militaire d'ETA, incarné au départ par les arrestations de Bidart le 29 mars 1992 (opération policière menant à l'arrestation de onze personnes dont trois dirigeants d'ETA), puis ensuite par les arrestations à mesure que le processus de désarmement se dessine sur ce territoire.

En revanche, ce territoire connaît directement et de manière violente le terrorisme des GAL mentionné précédemment, jusqu'au milieu des années 1980. En effet, la quasi-totalité des meurtres des GAL sont commis sur ce territoire restreint, lesquels sont aussi accompagnés de bombes visant des entreprises, d'enlèvements, de fusillades et de nombreux blessés. Certains assassinats marquent durablement ce territoire, notamment ceux de quatre membres d'ETA, Jose Mari Etxaniz Maiztegi, Agustin Irazustabarrena Urruzola, Inaxio Asteasuinazarra Pagola, et Xabin Etxaide Ibarguren le 25 septembre 1985 dans le quartier du petit Bayonne.

Ce territoire se distingue aussi de la Communauté Autonome Basque par une autre forme de violence, commise par le groupe armé *Iparretarrak*, qualifiée par Aurélie Garbay-Douziech de « *violence d'indépendantisme basque endémique* »<sup>1119</sup>. Si son apparition le 11 décembre 1973 se traduit par des actions d'une intensité largement moindre que la violence d'ETA, elle marque durablement ce territoire, au nom de la lutte contre « *la spéculation immobilière, (...) l'occupation, l'exploitation et la colonisation du Pays basque Nord* » ainsi qu'une société « *complètement cadennassée* »<sup>1120</sup>. Entre 1973 et 2000, *Iparretarrak* est

---

<sup>1119</sup> GARBAY-DOUZIECH Aurélie, *op. cit.*, p. 63.

<sup>1120</sup> BIDEGAIN Eneko, *Iparretarrak (IK)-Histoire d'une organisation politique armée*, Zortziko, Anglet, 2020, p. 47 et pp. 69-70.

responsable de « *plus de deux cents attaques, consistant essentiellement en des destructions matérielles d'immeubles et de véhicules principalement réalisées de nuit, ainsi que des attaques et vols à main armée* »<sup>1121</sup>, ponctuées par les « *nuits bleues* »<sup>1122</sup>, avec la « *complicité passive* »<sup>1123</sup> de la population locale. L'action d'*Iparretarrak* provoque par ailleurs la mort de trois membres des forces de sécurité entre août 1983 et juin 1987<sup>1124</sup>, bien que « *la règle d'or de l'organisation Iparretarrak était de ne porter atteinte à l'intégrité physique de personne* »<sup>1125</sup>. Le décret de dissolution du 17 juillet 1987, et l'arrestation de Philippe Bidart, *leader* emblématique de ce groupe armé, le 20 février 1988, ouvrent la voie à la disparition de l'organisation. Malgré quelques actions très sporadiques en 2000, cette organisation disparaît sans processus de désarmement ni de dissolution formelle, ni de théâtralisation un temps soit peu comparable à ce qu'il se produit ensuite avec ETA<sup>1126</sup>.

La Communauté d'Agglomération Pays Basque fait donc état de violences radicalement différentes de la Communauté Autonome Basque, et d'une perception de la violence au sein de la population tout aussi différente. La « géopolitique victimaire » mentionnée précédemment s'organise autour de repères totalement distincts, sans mentionner le rapport à des « moments transitionnels » qui ont une toute autre signification. Cette différence n'empêche pas de réfléchir à l'application d'instruments de justice transitionnelle pour les violences propres à ce territoire, mais elle interroge cependant lorsqu'elle est évoquée - et même invoquée - pour la résolution d'un conflit désignant l'ensemble du Pays basque. Elle fait en effet l'objet d'un consensus autour de la justice transitionnelle pour la résolution du « conflit basque ».

---

<sup>1121</sup> Ministère de l'Intérieur français, Direction Générale de la Gendarmerie Nationale, in GARBAY-DOUZIECH Aurélie, *op. cit.*, p. 89.

<sup>1122</sup> Expression employée pour désigner les nuits lors desquelles se produisent plusieurs attaques simultanées, traduisant une phase « plus active, plus radicale ». Eneko BIDEGAIN, *op. cit.*, p. 140.

<sup>1123</sup> SENAT FRANÇAIS, Rapport n°322 (1983-1984) de P. Masson produit au nom de la commission de contrôle des conditions de fonctionnement, d'intervention et de coordination des services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme, créée en vertu de la résolution adoptée par le Sénat le 18 novembre 1983, annexe au procès verbal de la séance du 12 mai 1984, p. 106. Cité in GARBAY-DOUZIECH Aurélie, *op. cit.*, p. 90.

<sup>1124</sup> GARBAY-DOUZIECH Aurélie, *op. cit.*, p. 89. L'auteure souligne par ailleurs que le groupe *Iparretarrak* est soupçonné d'être à l'origine de la mort de deux CRS le 12 mars 1982 à Saint-Etienne-de-Baïgorry lors d'une fusillade, ce que niera l'organisation armée. L'organisation compte de son côté plusieurs morts : trois lors de la manipulation d'engins explosifs, une lors d'une fusillade avec les forces de l'ordre, une lors d'une arrestation (la militante est renversée par un train), ainsi qu'une personne portée disparue (Jean-Louis Larre).

<sup>1125</sup> BIDEGAIN Eneko, *op. cit.*, p. 60. Le recours à la violence ainsi que le rapport à entretenir avec ETA (pp. 107-119) fait l'objet de débats internes au secteur nationaliste basque (pp. 185-190), notamment au sein du mouvement *Enbata* (pp. 28-31),

<sup>1126</sup> Au sujet d'*Iparretarrak*, v. MORUZZI Jean-François, BOULAERT Emmanuel, *Iparretarrak : séparatisme et terrorisme en Pays basque français*, Plon, Paris, 1988, 238 p. V. aussi GARAT Sylvie, *Génération des autonomistes basques*, France Télévisions, 2014.

## 2. Un consensus politique inédit

Le consensus autour des principes de « vérité, justice, réparation, garanties de non-répétition » et de la justice transitionnelle, est, au-delà de la question des violences, à comprendre au regard de la spécificité politique de la Communauté d'Agglomération Pays Basque. En effet, cette spécificité permet de mobiliser la chorégraphie de la justice transitionnelle et de la pacification pour parvenir à la matérialisation de la disparition d'ETA, mais se traduit surtout par une intégration rapide et durable de la justice transitionnelle comme un élément de vocabulaire commun à la quasi-totalité de la classe politique locale. Cette interprétation est surprenante dans la mesure où la justice transitionnelle fait l'objet d'une admissibilité quasi-automatique en quelques années, aux antipodes des clivages structurels observés dans la Communauté Autonome Basque.

Cette spécificité est renforcée par le paradoxe selon lequel les revendications historiques de la gauche *abertzale* s'imposent durablement dans un territoire où ce courant politique est pourtant minoritaire. En effet, la représentation des deux courants du nationalisme basque sur ce territoire est radicalement différente en comparaison avec l'hégémonie structurelle dont il dispose dans la Communauté Autonome Basque. La gauche *abertzale* y est présente à travers la coalition EHBai, fondée par l'union entre *Batasuna*, *Eusko Alkartasuna* et *Abertzaleen Batasuna*<sup>1127</sup>, et devient la troisième force politique sur ce territoire à partir des années 2010. Le PNV (présent sous le sigle PNB) n'est présent que de manière extrêmement marginale, à travers des accords avec des majorités de centre-droit<sup>1128</sup>. Néanmoins, au tournant des années 2010, le panorama politique local est marqué par la convergence autour de plusieurs questions propres à ce territoire, activement portées par les acteurs nationalistes basques : construction d'une collectivité territoriale propre, l'institutionnalisation d'initiatives jusqu'alors alternatives (comme par exemple la chambre d'agriculture du Pays Basque-*Euskal Herriko Laborantxa Ganbara*)<sup>1129</sup>, illégalisations de partis politiques (en particulier le cas de *Batasuna* et d'Aurore Martin)<sup>1130</sup>.

Cette évolution progressive des paradigmes politiques, alliée à la réalité de violences radicalement différentes sur ce territoire, ainsi qu'au caractère inéluctable de la disparition

---

<sup>1127</sup> « Union des patriotes » : Formation politique créée à la fin des années 1980 présente uniquement sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays basque.

<sup>1128</sup> Sur l'évolution récente du vote nationaliste basque sur ce territoire, v. URTEAGA Eguzki, *L'essor du vote nationaliste basque*, L'Harmattan, Logiques sociales, Paris, 2020, 240 p.

<sup>1129</sup> ESNAOLA Enekoitz, *op. cit.*, p. 183.

<sup>1130</sup> Sur l'affaire Aurore Martin, v. GARBAY-DOUZIECH Aurélie, *op. cit.*, pp. 490-493.

de la violence d'ETA au début des années 2010, permet à l'interprétation de la gauche *abertzale* de se diffuser efficacement au sein de la classe politique locale. En une décennie, alors inexistante, la question de la justice transitionnelle et de la résolution du « conflit basque » devient omniprésente dans les discours des personnalités politiques et représentants de la société civile organisée. Alors que jusqu'alors la « question basque » n'était qu'une question marginalisée par une majorité politique historiquement de centre-droit, la résolution du « conflit basque » devient progressivement un élément fédérateur de l'ensemble de la classe politique locale<sup>1131</sup>, laquelle s'unit désormais derrière la bannière de la paix. En témoignent par exemple les propos Jean-René Etchegaray (maire de Bayonne et président de la Communauté d'Agglomération Pays Basque), issu d'une famille politique pour laquelle le « conflit basque » n'existait pas jusqu'alors : « *beaucoup de générations ont souffert de ce conflit qui avait toutes les caractéristiques d'une guerre* »<sup>1132</sup>. À ce traitement politique correspond aussi un traitement médiatique considérable à partir du début des années 2010 de la part des médias locaux et régionaux, et essentiellement à la suite de l'irruption des Artisans de la paix.

À cette évolution correspond une ambiguïté profonde liée à la justice transitionnelle concernant sa définition conceptuelle dans la Communauté d'Agglomération Pays Basque. En effet, si le manque de définition relatif au « conflit basque » et au processus de paix est constaté dans la Communauté Autonome Basque, il est exacerbé dans la Communauté d'Agglomération Pays Basque du fait d'une réalité des violences radicalement différente. Les représentations divergent ainsi tant dans la temporalité du « conflit basque »<sup>1133</sup>, celle du « processus de paix » : il est en effet présenté comme ayant démarré avec la conférence d'Aiete d'octobre 2011, à la suite du désarmement d'avril 2017, ou encore après l'annonce de la dissolution en mai 2018. La confusion est aussi totale concernant la perspective

---

<sup>1131</sup> L'opposition à ce vocabulaire sur ce territoire est menée essentiellement par les représentants communistes et du Rassemblement National, structurellement largement minoritaires.

<sup>1132</sup> Extrait du discours de Jean-René Etchegaray à l'occasion de l'inauguration de « l'Arbre de la Vérité » le 8 avril 2018 à Bayonne (en ligne).

<sup>1133</sup> Le « conflit basque » est défini par Jean-Noël Etcheverry, figure des Artisans de la paix, comme un conflit armé ayant débuté en 1936. V. « Etcheverry dice que el desarme será respetuoso con "las víctimas del conflicto" que hay "en los dos campos" », 20 mars 2017 (en ligne). Jean-Noël Etcheverry évoque ainsi « *80 ans d'affrontements armés sans interruption qui ont fait l'histoire récente du Pays Basque* ». V. ETCHEVERRY Jean-Noël, « La vérité de l'arbre », *Enbata*, § 10 (en ligne). Il affirme à l'occasion de la conférence « Processus de paix au Pays basque » le 22 août 2019 dans le cadre du contre-sommet du G7 que « *on dit souvent que le Pays Basque a connu 60 ans de violence c'est à dire depuis la création d'ETA mais en réalité c'est depuis 80 ans avec le début du franquisme, c'est là que tout a démarré* ».

territoriale du processus de disparition de la violence<sup>1134</sup>, ce qui n'empêche néanmoins pas les représentants institutionnels d'intégrer directement et durablement la grammaire mal connue - et pourtant prometteuse - de la justice transitionnelle sur ce territoire.

Ainsi, la question de la justice transitionnelle est progressivement louée dans les discours des acteurs locaux pour traiter des conséquences du « conflit basque », aussi larges et imprécises soient-elles. La justice transitionnelle est évoquée de manière systématique à travers un mandat vaste, dont les contours et la matérialisation concrète ne sont jamais explicités. Les propos de l'ancienne Garde des Sceaux Christiane Taubira, tenus dans le cadre d'une conférence organisée par des acteurs locaux, sont particulièrement révélateurs de cette confusion et du manque de critères à la fois temporels et géographiques de la justice transitionnelle sur ce territoire :

*Je suis absolument persuadée que nous saurons trouver à la fois les dispositifs, les procédures, qui nous permettront, par une justice transitionnelle, de créer le cadre, l'intention, pour aboutir à cette paix durable à travers une vérité, à travers cette justice, qui nous aidera [...]. Cette justice transitionnelle est indispensable, elle l'est pour que toute la justice, toutes les victimes soient reconnues, et que les réparations dûes et possibles soient mises en œuvre. Cette justice transitionnelle est indispensable pour que les bonnes décisions soient prises concernant les prévenus et les détenus. Cette justice transitionnelle est indispensable pour que les dispositions les plus équitables soient retenues pour les personnes exilées. Ce sont les vies de famille et la vie de la cité qui en seront améliorées. Et cette justice transitionnelle n'est pas incompatible avec l'État de droit. Au contraire même, elle en est un pilier à la sortie d'un conflit aussi long et aussi dur. Et nous allons nous atteler à tous les efforts nécessaires pour la rendre possible, parce que nous voulons vivre ensemble. Et pour vivre ensemble, il faut d'abord se mettre ensemble, il faut se parler, il faut dialoguer, il faut s'écouter, il faut s'entendre, il faut donner ses chances à un avenir de concorde<sup>1135</sup>*

Cette « union sacrée » formée autour de la justice transitionnelle interroge donc dans sa matérialisation, et surtout dans les violations des droits de l'homme à motivation politique qu'elle entend aborder.

### *B. Une intégration des violences tronquée*

Le paradoxe principal du recours à la justice transitionnelle sur ce territoire réside dans le fait que l'importation de la notion de justice transitionnelle s'opère dans des termes

---

<sup>1134</sup> Les différents discours relatifs à la pacification évoquent de manière ambiguë le « Pays Basque » ou la « société basque » sans préciser s'il s'agit de la Communauté d'Agglomération Pays Basque ou du Pays basque dans son ensemble.

<sup>1135</sup> Les propos de l'ancienne Garde des Sceaux à l'occasion du forum « Rencontre pour construire notre vivre ensemble » organisé par *Bake bidea* à Biarritz le 7 juin 2019.



supposant une application de ces principes pour l'ensemble du Pays basque, mais dans la réalité les revendications et discours ne reflètent aucunement la complexité de la violence sur l'ensemble de ce territoire : la question de la libération des individus incarcérés pour appartenance ou collaboration avec ETA. Se dessinent ainsi les contours d'une justice transitionnelle établie « sur mesure » afin de répondre aux revendications spécifiques de la gauche *abertzale* de ce territoire. Ce paradoxe est d'autant plus latent que la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque vient compenser une asymétrie entre différentes victimes de violence politique, alors que dans la Communauté d'Agglomération Pays Basque son application - ou du moins son incantation - aboutit à un renversement radical de paradigme : la justice transitionnelle ne renvoie pas à une égalisation des droits, mais à une marginalisation voire une oblitération d'une partie considérable des victimes du « conflit basque ». Plus encore, comme il est souligné dans le paragraphe suivant, elle vise exclusivement à modifier la politique pénitentiaire des individus incarcérés pour appartenance ou collaboration avec ETA, et s'affranchit dès alors de toute perspective holistique pourtant indispensable à la justice transitionnelle. Ainsi, alors que les victimes sont omniprésentes dans la rhétorique de la justice transitionnelle (1), elles sont matériellement inexistantes (2).

### 1. L'omniprésence rhétorique des victimes

La matérialisation de la justice transitionnelle interroge au regard d'un paradoxe considérable dans la Communauté d'Agglomération Pays Basque : les victimes de violations des droits de l'homme à motivation politique sont omniprésentes dans les discours relatifs à la pacification, mais cependant absentes des instruments concrets mis en place. Les acteurs politiques et sociaux (*Bake bidea*, Artisans de la Paix) identifiés comme les promoteurs de la justice transitionnelle, insistent sur la nécessité de construire une « mémoire inclusive » ainsi que la reconnaissance de toutes les victimes qui méritent « vérité, justice réparation, garanties de non-répétition ».

La figure des victimes apparaît notamment dans les déclarations des représentants politiques de la Communauté d'Agglomération Pays Basque ayant participé à la conférence internationale d'Aiete, qui affirment la « *nécessité que soient reconnues toutes les victimes* ».

*du conflit et leur souffrance* »<sup>1136</sup>. Deux ans plus tard, la « Déclaration de Bayonne » signée par de nombreux élus locaux demande la mise en place d'une « *commission d'experts de type « Vérité et Réconciliation* » [qui] devrait être mise en place afin de mettre en lumière les faits liés au conflit, d'établir une reconnaissance réciproque de la souffrance de toutes les victimes et de définir les différentes formes de réparation (sociale, économique...) »<sup>1137</sup>. Cette déclaration est supposée être une « *feuille de route* »<sup>1138</sup> de l'agenda de la pacification, se substituant de manière plus précise aux axes définis par les signataires de la conférence d'Aiete. Les victimes sont progressivement évoquées de manière générique dans toutes les manifestations et conférences organisées par les promoteurs de la justice transitionnelle sur ce territoire. Le Manifeste « Paris pour la paix », publié après la Conférence humanitaire pour la paix au Pays Basque du 11 juin 2015, demande, « *parce qu'il n'existe pas de conflit qui n'ait engendré de souffrances, que des mesures conséquentes soient prises pour promouvoir la réconciliation, apporter reconnaissance, compensation et assistance à toutes les victimes* »<sup>1139</sup>. Cette rhétorique est aussi reprise par des acteurs locaux, comme par exemple la Bâtonnière du barreau de Bayonne Isabelle Duguet, qui affirme que « *ce chemin vers la paix ne peut pas aboutir sans les victimes, parce que si cette paix n'est pas admise par les victimes, elle ne pourra pas non plus, me semble-t-il, être effective et harmonieuse* »<sup>1140</sup>.

L'irruption à l'échelle locale des Artisans de la paix renforce cette évocation continue des victimes. Michel Tubiana, Michel Berhocoirigoin et Jean-Noël Etcheverry présentent ainsi dans leur correspondance avec ETA une « *résolution définitive du conflit, intégrant l'impossibilité d'un quelconque retour en arrière de la violence, la prise en compte de toutes les victimes avec les réparations que cela suppose dans le cadre d'une démarche de type*

---

<sup>1136</sup> BAKE BIDEA, « Déclaration commune des participants d'Iparralde (Pays Basque Nord) au Forum d'Aiete », 15 décembre 2012 (en ligne).

<sup>1137</sup> Le document ajoute : « *La question de la réconciliation devrait être abordée dès le départ du processus de paix et menée dans le respect des rythmes de chacun des acteurs impliqués* ». V. « Déclaration de Bayonne », (en ligne). La réflexion relative à la mise en place d'une commission vérité est aussi formulée par Philippe Texier, Magistrat honoraire et membre de la Commission des juristes pour la paix au Pays basque : « *La mise en place d'une Commission de la vérité, comme il en a existé à l'issue de la plupart des conflits armés, est nécessaire, sous une forme à déterminer. Sans doute la société civile, qui a fait preuve, au long de ces années, de beaucoup d'imagination et d'une volonté sans faille de lutter pour la paix, peut-elle y parvenir, mais il serait peut-être temps que les États français et espagnol prennent enfin en compte la situation actuelle et s'engagent résolument dans le processus de paix* », cité in BENGOETXEA Joxerramon, « The unique Basque peace process... », *op. cit.*, p. 596.

<sup>1138</sup> BAKE BIDEA, « Espace de dialogue - Bilan d'étape - juillet 2017 - octobre 2019 », p. 17.

<sup>1139</sup> BAKE BIDEA, « Conférence humanitaire pour la paix au Pays Basque », Paris, 11 juin 2015, p. 19.

<sup>1140</sup> V. « Sur la route... de la société civile dans la construction de la paix au Pays Basque », Emission « Sur la route », France Culture, 21 janvier 2017.

‘vérité et réconciliation’ »<sup>1141</sup>. Les références aux victimes sont aussi caractéristiques des moments de ritualisation matérielle de la disparition d’ETA, qui sont abondamment nourris par les références à la pacification, et à la réconciliation. Ces références empruntent parfois à un vocabulaire lyrique, comme par exemple le jour du désarmement le 8 avril 2017<sup>1142</sup>:

*Nos cœurs et nos souvenirs nous transportent d'emblée vers la figure des victimes, vers toutes et chacune d'elles, celles d'hier, d'aujourd'hui, connues et inconnues, celles qui ont succombé à ces armes et à toutes les armes. Sur chacune d'elles, sur toutes ces victimes, pèse une tragédie. [...] Nos regards se portent sur les victimes, nous nous engageons à ce que le futur soit celui du souvenir et de la reconnaissance. Nous voulons que vérité et justice leur soient rendues et leur dire, « Non, cela ne se reproduira pas ! », « Cela ne se reproduira pas ! ». Nous nous engageons à construire le futur dont elles ont été privées, sous le signe du vivre-ensemble et de la concorde. [...] Nous nous engageons aussi, à ne pas pervertir leur mémoire. Que ce soit à notre avantage, ou au préjudice d'autrui.*

Il en est de même à l’occasion de la conférence internationale d’Arnaga pour la résolution du « conflit basque », dont les principaux protagonistes accordent une place centrale aux victimes<sup>1143</sup> :

*Mais avant toute chose, un processus de réconciliation reste à poursuivre. Notre expérience des conflits dans lesquels nous avons été impliqués, nous indique que cela prendra du temps. De profondes blessures demeurent. Les familles et les communautés sont toujours divisées. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour reconnaître et aider les victimes. Il faudra faire preuve d'honnêteté de toutes parts vis-à-vis du passé, et de générosité d'esprit pour soigner les plaies et reconstruire une communauté soudée*

Cette évocation des victimes est continue après la ritualisation formelle de la disparition d’ETA. Les Artisans de la paix affirment ainsi que « cela va sans dire, mais nous voulons le réaffirmer quand même, toutes les victimes, quelles qu’elles soient, sont également libres et égales en dignité et en droits. C’est la première reconnaissance, la première vérité que nous leur devons »<sup>1144</sup>. Néanmoins, plus de six ans après les premières formulations institutionnelles concernant les victimes, force est de constater qu’aucune proposition concrète n’est formulée à ce sujet, ce qui traduit une absence matérielle de ces victimes.

---

<sup>1141</sup> Communication de Michel Tubiana, Mixel Berhocoirigoin, Jean-Noël Etcheverry, 2016, § 4 (en ligne). Les Artisans de la Paix demandent à ce que soient traitées « les questions du désarmement, du retour des prisonniers et exilés, de la reconnaissance des victimes et de la mise en place d'une commission de type Vérité et Réconciliation ». Correspondance entre Michel Tubiana, Mixel Berhocoirigoin, Jean-Noël Etcheverry, et ETA, octobre 2016, § 2 (en ligne).

<sup>1142</sup> Point 4 du Manifeste lu le jour du désarmement le 8 avril 2017 à Bayonne (en ligne).

<sup>1143</sup> Déclaration d’Arnaga, § 7.

<sup>1144</sup> « Les Artisans de la paix grossissent leurs rangs », *Mediabask*, 20 décembre 2019 (en ligne).

## 2. L'absence matérielle des victimes

Alors que les victimes sont omniprésentes dans les discours, le recours rhétorique à la notion de justice transitionnelle s'ancre dans une oblitération d'une partie significative des violences à motivation politique.

D'une part, une forme de minimisation de la violence commise par ETA a lieu du simple fait que, comme souligné précédemment, le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque n'a pas été affecté par les actions d'ETA. En résulte une vision tronquée de l'intensité de la violence sur ce territoire, et une évocation relativement évasive, malgré la présence ponctuelle de victimes d'ETA ou de proches de victimes d'ETA à l'occasion de deux forums publics organisés sur ce territoire<sup>1145</sup>, ainsi que lors de rencontres plus institutionnelles entre des représentants du COVITE et des élus de ce territoire<sup>1146</sup>. Cette carence s'illustre à travers, toujours en miroir de la chorégraphie de la pacification, la volonté de commémorer les événements produits sur ce territoire afin « d'aider » ETA à déclarer sa dissolution. Cette problématique se pose très rapidement, dans le cadre de l'installation de la sculpture « *Arbolaren Egia* »<sup>1147</sup>, inaugurée à Bayonne le 8 avril 2018 pour célébrer le premier anniversaire de la journée du désarmement. Cette inauguration s'appuie sur une représentation largement minoritaire de représentants politiques de la Communauté Autonome Basque<sup>1148</sup>. Don de Bake Bidea à la ville de Bayonne, il s'agit d'une sculpture en acier de huit mètres de haut, œuvre de Koldobika Jauregi, représentant une hache inversée dont le manche illustre un arbre. Jean-René Etchegaray déclare à l'occasion du discours d'inauguration de cette statue qu'il s'agit d'une « *apologie de la paix et de la réconciliation à laquelle tout le monde aspire* », pour « *continuer d'imaginer les voies et moyens d'un vivre-ensemble pérenne et encourager la*

---

<sup>1145</sup> Il convient à ce sujet de souligner la présence de Jexux-Mari Mujika, ami proche d'une victime d'ETA le 8 avril 2018 à la table-ronde organisée par *Bake Bidea* et les Artisans de la Paix à Biarritz. Il en est de même pour Iñaki García Arrizabalaga, dont le père, Juan Manuel García Cordero, fût assassiné le 23 octobre 1980 par les Comandos Autonomes Anticapitalistes, invité à témoigner le 7 juin 2019 lors d'une table-ronde publique intitulée « Rencontre pour construire notre vivre-ensemble ».

<sup>1146</sup> Cette réunion a lieu à Saint-Sébastien le 27 février 2018 entre Max Brisson, Vincent Bru, Consuelo Ordoñez et Rubén Múgica. Les élus se félicitent d'un « dialogue bienveillant » répondant au « besoin de les rencontrer dans un équilibre d'entendre toutes les parties », tandis que le COVITE affirme que les parlementaires ont admis leur « instrumentalisation » ainsi que le « déséquilibre » entre l'action des élus et le récit qui en est fait dans la presse. Une autre réunion a lieu entre le COVITE et Jean-René Etchegaray le 23 mars 2018, après laquelle le COVITE dénonce la vision partielle de la violence dans la Communauté d'Agglomération Pays Basque, et déplore que le maire de Bayonne soit plus sensible aux arguments d'ETA qu'à ceux des victimes.

<sup>1147</sup> « la vérité de l'arbre » en basque.

<sup>1148</sup> V. « *Ordóñez muestra su "indignación" a Macron por permitir el monolito de Bayona que "humilla a las víctimas"* », *El Mundo*, 9 avril 2018 (en ligne).

*démarche de reconstruction et de réconciliation* ». Il déclare par ailleurs lors du conseil municipal du 5 avril 2018 : « *Cette statue, je vous demande de considérer qu'elle participe au processus de paix, et non pas l'inverse [...] vous êtes bien sûr chacun et chacune, y compris les membres de la majorité, en situation de pouvoir ne pas voter cette délibération, et là aussi, l'histoire dira si vous aviez raison ou pas [...] l'Histoire jugera, c'est certain. [...] et si le fait même que cette sculpture soit ainsi érigée aboutissait au fait que l'ETA décide, plus rapidement que vous ne le pensez, de sa dissolution, qu'est-ce qu'on dira ? Que cet acte aura eu, peut-être, du sens ?* ». Lors de l'inauguration de la statue en question, seuls les représentants de la gauche *abertzale* Arnaldo Otegi et Maddalen Iriarte sont présents. L'inauguration de cette statue est rapidement dénoncée par le COVITE, qui adresse une lettre au président Emmanuel Macron, lui demandant de condamner cette inauguration.

D'autre part, l'oblitération d'une partie de la violence commise sur ce territoire s'illustre aussi par l'invisibilité dans les discours intégrant la justice transitionnelle de la question d'*Iparretarrak*, groupe armé mentionné précédemment. En effet, alors qu'il s'agit de la principale organisation non liée à des autorités étatiques responsable de la violence commise au nom d'une revendication territoriale sur ce territoire, elle est totalement absente des nombreux discours désormais officiels relatifs à la pacification qui font florès à partir de 2016. Son existence est invisible, comme si son action n'était pas partie intégrante du « conflit basque », et alors même que paradoxalement, les anciens membres d'*Iparretarrak* revendiquent un rôle à jouer dans le processus de paix en cours. D'anciens membres rencontrent à ce propos des membres du Groupe International de Contact le 24 septembre 2015 (Brian Currin, Alberto Spektorowski et Raymond Kendall), et présentent des revendications précises qui devraient être traitées dans le cadre du processus de paix : obtention d'un statut d'autonomie pour le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque, officialisation de la langue basque et amnistie des prisonniers. Ces anciens membres témoignent de leur « *volonté de contribuer pleinement à la phase de résolution du conflit qui s'est ouverte après la Conférence de paix d'Aiete [...] pour que la logique de l'unilatéralité fasse place à l'engagement partagé et réel de l'ensemble des acteurs du conflit* »<sup>1149</sup>.

---

<sup>1149</sup> V. la déclaration du 24 septembre 2015, les signataires du texte sont: Filipe Bidart, Ttote Etcheveste, Gabriel Mouesca, Filipe Lascaray, Allande Socarros, Panpi Sainte-Marie, Filipe Lesgourgues et Terexa Michelena, disponible sur le site internet d'*Autonomia Eraiki* (en ligne).

L'absence de la question d'*Iparretarrak* dans le discours public relatif à la justice transitionnelle dans la Communauté d'Agglomération Pays Basque est d'autant plus paradoxal au regard des actions menées par le Forum Social Permanent. Regroupant plusieurs associations des sept provinces du Pays Basque oeuvrant pour la résolution du « conflit basque », cette organisation principalement implantée dans la Communauté Autonome Basque intègre en son sein *Bake Bidea*, principal promoteur historique du « processus de paix » sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque. Or, alors que les acteurs du Nord des Pyrénées font discursivement abstraction de la question d'*Iparretarrak*, le Forum Social Permanent aborde directement cette question. En 2019, il demande aux autorités de la Communauté Autonome Basque, à l'occasion de la Journée internationale des personnes disparues, la mise en place d'une Commission Vérité afin de traiter des disparitions forcées dans le cadre du « conflit basque » sur l'ensemble du Pays basque, afin de permettre la « reconnaissance et la réparation des cas faisant face à des difficultés particulières (*prescription, manque d'information, manque de moyens pour enquêter*), ou les garanties afin de rassembler des informations essentielles afin de résoudre les cas de disparitions forcées en question »<sup>1150</sup>. Parmi les cas de disparitions forcées répertoriées, apparaît le cas de Jean-Louis Larre, membre d'*Iparretarrak*, disparu à la suite d'une fusillade avec les forces de l'ordre le 7 août 1983.

La complexité et la singularité de la question victimaire dans la Communauté d'Agglomération Pays Basque contraste ainsi avec la rhétorique régulière de la justice transitionnelle et de la pacification employée par les représentants de la société civile de ce territoire. Ces derniers se félicitent ainsi du « travail important réalisé depuis plus de deux ans en direction des droits des prisonniers et en faveur de la reconnaissance de toutes les victimes, [lequel] positionne les acteurs de ce territoire, dans la construction d'un vivre ensemble démocratique, capable en même temps de dépasser et de respecter les différentes histoires qui intégreront [la] mémoire collective commune »<sup>1151</sup>. Ces acteurs véhiculent ainsi

---

<sup>1150</sup> FORUM SOCIAL PERMANENT, « El Foro Social presenta propuestas para reconocer y aclarar los casos de desapariciones forzadas pendientes », 28 août 2019, Troisième point de la déclaration publique de représentants du Forum social, (en ligne). Il s'agit de José Humberto Fouz Escobero, Jorge Juan García Carneiro et Fernando Quiroga Veiga (disparus à Hendaye en 1973), Eduardo Moreno Bergaretxe - Pertur - (disparu à Béhobie le 23 juillet 1976), Tomás Hernández (disparu à Hendaye le 15 mai 1979), José Miguel Etxeberria Álvarez - Naparra - (disparu le 11 juin 1980), Jean-Louis Larre (disparu le 7 août 1983 après une fusillade dans les Landes). La disparition de Jean-Louis Larre est aussi mentionnée dans le rapport présenté par *Argituz*. V. ARGITUZ-ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS, *Mapa (incompleto) de conculcaciones del derecho a la vida y a la integridad física y psíquica en relación a la violencia de motivación política relacionadas con el caso vasco*, 2012, p. 2. Sur les circonstances de cette disparition, v. BIDEGAIN Eneko, *op. cit.*, pp. 167-178.

<sup>1151</sup> BAKE BIDEA, Espace de dialogue - Bilan d'étape - juillet 2017-octobre 2019 », p. 22 (en ligne).

l'idée selon laquelle la population vivant sur ce territoire serait parvenue, contrairement à la population de la Communauté Autonome Basque, à aborder sereinement les problématiques liées aux violences commises dans le passé<sup>1152</sup>.

L'ambiguïté du transfert territorial de la justice transitionnelle se matérialise ainsi par une réalité victimaire incompatible avec le présupposé d'une justice transitionnelle qui s'appliquerait à l'ensemble du Pays basque, ou à l'ensemble des victimes de violations des droits de l'homme à motivation politique commises sur ce territoire. Cette réalité facilite la construction d'un consensus politique à l'échelle locale autour de la nécessité d'appliquer des instruments de justice transitionnelle, sans en définir de contour concret. La justice transitionnelle apparaît comme un vocabulaire pratique afin de faire valoir des revendications émanant principalement de la gauche *abertzale*, la modification de la politique pénitentiaire, au nom de la paix, et comme condition de cette dernière. Ses promoteurs lui attribuent donc un mandat intrinsèquement incohérent, qui aboutit concrètement à un profond évitement de la complexité de la justice transitionnelle.

## **II. La contradiction matérielle d'un discours de la justice transitionnelle**

Le transfert de la matérialisation de la disparition d'ETA du territoire de la Communauté Autonome Basque vers la Communauté d'Agglomération Pays Basque soulève d'autres interrogations. En effet, la spécificité politique et victimaire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque permet un recours tronqué à la justice transitionnelle, qui évacue sa complexité ainsi que sa nature intrinsèquement holistique. Efficacement mobilisée à l'origine par la gauche *abertzale*, la rhétorique de la justice transitionnelle est dirigée vers la revendication centrale de ce secteur politique : la modification de la politique pénitentiaire des États français et espagnols, afin de parvenir à terme à la libération de l'ensemble des individus incarcérés pour appartenance ou collaboration avec ETA. L'évolution de la situation des prisonniers est ainsi présentée comme une condition de la pacification, et donc comme l'objectif central de la justice transitionnelle sur ce territoire. C'est dans cette priorisation que réside le caractère

---

<sup>1152</sup> FUNOSAS Anaiz, présidente de *Bake Bidea*, déclare à ce propos : « Au Pays basque nous avons respecté une règle : que le passé ne soit pas un point de départ, et que l'opinion que nous portons les uns sur les autres ne soit pas ancré dans le passé. Ce n'est pas ce qui arrive en Hegoalde. Ici aussi il y a le passé, mais nous l'avons accepté, et nous devons nous frayer un chemin pour comprendre pourquoi ces passés ont eu lieu », in ESNAOLA Enekoitz, *op. cit.*, p. 196.

incohérent de l'incantation à la justice transitionnelle sur ce territoire : au lieu de développer une approche globale incluant différents acteurs impliqués par la violence, la justice transitionnelle n'aborde qu'une partie des acteurs impactés. La figure des victimes irrigue progressivement l'ensemble des discours politiques, brandie telle un talisman permettant revendiquer de manière plus légitime les demandes concrètes sur ce territoire liées à la question des prisonniers.

Se développe ainsi un contournement de la justice transitionnelle à travers son utilisation au service des prisonniers, qui sont l'objet exclusif de la mobilisation rhétorique - mais aussi concrète - de la justice transitionnelle (A). Cette mobilisation rhétorique de la justice transitionnelle n'est pas sans permettre d'obtenir des résultats concrets, toujours exclusivement concernant la question centrale des prisonniers (B).

#### A. *Une incantation lacunaire*

Alors que la justice transitionnelle est présentée comme une solution holistique permettant de panser les plaies du « conflit basque », et de respecter des victimes louées dans de nombreux discours, une analyse des revendications concrètes liées à la justice transitionnelle révèle un travers majeur. En effet, le recours à la justice transitionnelle dans la Communauté d'Agglomération Pays Basque se structure quasi-exclusivement autour de la question des individus incarcérés pour appartenance ou collaboration avec ETA, nommés de manière générique comme les « prisonniers basques ». L'objectif n'est pas ici d'affirmer que la disparition d'ETA ne devrait pas supposer un changement de politique pénitentiaire, mais d'illustrer l'incohérence de la mobilisation de la justice transitionnelle aux fins exclusives des prisonniers.

Loin de répondre à une interprétation holistique de la justice transitionnelle, l'incantation à la justice transitionnelle vise ainsi exclusivement à une modification de la politique carcérale menée par les autorités françaises concernant la question du terrorisme d'ETA. Se développe une rhétorique relativement ambiguë concernant la justice transitionnelle, oscillant entre la revendication d'une amnistie totale et inconditionnelle, d'une « perspective autre que la prison » pour l'ensemble des prisonniers, et d'un changement de politique pénitentiaire uniquement pour certains prisonniers<sup>1153</sup>. C'est ainsi

---

<sup>1153</sup> Si elle disparaît progressivement des revendications centrales de la gauche *abertzale*, la revendication de l'amnistie totale, inconditionnelle et immédiate des individus incarcérés pour appartenance ou collaboration



une revendication historique de la gauche *abertzale* qui est matérialisée par le recours à la justice transitionnelle : l'amnistie pour les « prisonniers politiques basque ». Elle est traduite pour la première fois de manière institutionnelle et concrète à travers dans la Déclaration de Bayonne du 24 octobre 2014. Signée par de nombreux représentants politiques de la Communauté Agglomération Pays Basque, cette déclaration présente des revendications explicites concernant les prisonniers :

*Mise en place d'une Instance ad hoc pour statuer sur : Les conditions de libération des prisonniers condamnés ne pouvant demander une mesure de libération conditionnelle et des détenus en attente de jugement ne pouvant bénéficier d'une mesure de liberté provisoire ; L'application aux réfugiés du libre choix de leur lieu de résidence ; La suspension des procédures juridiques et policières à l'encontre des militants d'ETA et la prise en compte de leur situation au cas par cas ; L'exclusion des délits politiques dans la mise en œuvre du MAE ; L'application d'un régime transitoire dérogatoire dans l'application du MAE pour les affaires liées au conflit basque. L'élaboration à terme d'une loi d'amnistie pour les affaires liées au conflit basque*<sup>1154</sup>

Alors que la revendication d'une loi d'amnistie formulée dans cette déclaration disparaît progressivement après 2014, la « *mise en place d'une commission qui commencerait à examiner le cas des prisonnier-e-s dans le cadre de leur libération* »<sup>1155</sup> concentre les possibilités de matérialisation de la justice transitionnelle. Pour ce faire, est constituée en 2016 une « Commission de juristes pour la paix au Pays basque » basée à Paris, dont l'objet est de réfléchir à « *la place du droit dans le processus de paix au Pays basque et sur les moyens juridiques qui permettraient de résoudre la situation basque, dont celle des prisonnier.e.s basques* »<sup>1156</sup>. La question des prisonniers apparaît ainsi prioritaire, et même une condition de la pacification du territoire et de la résolution du « conflit basque ». Par exemple, Michel Tubiana, Michel Berhocoirigoin, et Jean-Noël Etcheverry demandent la « *mise en perspective d'un processus visant à régler définitivement cette question en*

---

avec ETA continue à être revendiquée par des groupes dissidents de ce secteur politique, comme par exemple ATA (*Amnistia Ta Askatasuna*). Une évolution similaire est constatée concernant le terme de « prisonnier politique » qui disparaît du langage d'une partie de la gauche *abertzale* de la CAPB afin de diffuser de manière plus efficace (en retirant la référence ostensiblement « politique » des prisonniers) à l'ensemble de la classe politique la figure de « prisonniers basques » désormais intégrée aux discours institutionnels. Néanmoins, le terme de « prisonniers politiques » apparaît ponctuellement dans les propos de personnes n'appartenant pas à la gauche *abertzale*, comme par exemple l'ancienne batonnière du barreau de Bayonne (2015-2016). V. « Sur la route... de la société civile dans la construction de la paix au Pays Basque », *Sur la route*, France Culture, 21 janvier 2017.

<sup>1154</sup> « Déclaration de Bayonne » (en ligne).

<sup>1155</sup> Propos de Brian Currin à l'occasion de la « Conférence humanitaire pour la paix au Pays Basque » organisée dans les locaux de l'Assemblée Nationale à Paris, le 11 juin 2015.

<sup>1156</sup> Statuts de l'association. Cette association organise entre autres une conférence le 13 décembre 2018 à la Maison du Barreau de Paris intitulée « Le sens de la peine après la paix ».

permettant, au final, la sortie définitive de tous les prisonniers »<sup>1157</sup>. De la même manière, en faisant explicitement référence à la justice transitionnelle, le représentant de la gauche abertzale Jakes Bortairu affirme que « la libération des prisonniers doit être connue dans un calendrier clair, en appliquant le droit commun ou la justice transitionnelle »<sup>1158</sup>. Il en est de même pour Gabriel Mouesca, ancien membre d'Iparretarrak : « Quand on aura facilité la libération, sous contrôle, de la majorité des prisonniers, on pourra ensuite songer à la justice transitionnelle pour ceux qui resteront »<sup>1159</sup>. La justice transitionnelle apparaît ainsi comme le moyen de parvenir à la libération de l'ensemble des prisonniers, même si les discours plus officiels ou institutionnels, ne mentionnent souvent que certains cas particuliers de prisonniers :

*Nos souvenirs ne nous ramènent pas uniquement au passé, ils nous confrontent à un douloureux présent, tel celui des prisonniers, de leurs familles et de leurs parents. Nous pensons que personne n'est perdant -en fait nous sommes tous gagnants- si la loi et la politique s'inscrivent dans le présent, si leur éloignement prend fin, s'ils sont rapatriés en Euskadi et alentour, si les malades et ceux arrivés en fin de peine, sont libérés. Nous voulons croire à leur retour chez eux, le plus rapide possible. Parce que ce qui est nécessaire doit être possible*<sup>1160</sup>

Cette rhétorique est relayée par les prises de paroles des élus locaux, lesquels réclament « une forme de justice transitionnelle pour le Pays Basque, qui veillera à garantir le droit de toutes les victimes à la justice, à la vérité, aux réparations et aux garanties de non-répétition. C'est cette seconde phase qui offrira à tous les prisonniers une perspective autre que la prison »<sup>1161</sup>. Cette référence est partagée par la quasi-totalité des partis politiques de ce territoire, certains partis non nationalistes basques formulant des revendications directement liées à la justice transitionnelle, à l'instar d'Europe-Ecologie les Verts<sup>1162</sup>.

---

<sup>1157</sup> Communiqué de Michel Tubiana, Michel Berhocoirigoin et Jean-Noël Etcheverry, 25 octobre 2016, § 5.

<sup>1158</sup> ESNAOLA Enekoitz, *op. cit.*, p. 191.

<sup>1159</sup> « Des milliers de manifestants à Paris en faveur des prisonniers basques », *Le Figaro*, 9 décembre 2017 (en ligne).

<sup>1160</sup> Point 5 du Manifeste lu le jour du désarmement le 8 avril 2017 à Bayonne (en ligne).

<sup>1161</sup> « L'année 2020 devra faire bouger les lignes », *Mediabask*, 11 janvier 2020 (en ligne). Le samedi 14 décembre 2019 l'assemblée des élus de la Communauté d'Agglomération Pays Basque vote à l'unanimité un texte selon lequel « Le sort des prisonniers et des personnes exilées ne doit plus dépendre d'une vision sécuritaire qui n'a plus lieu d'être, et qui a généré des situations insupportables. Rapprocher les prisonniers de leurs familles, tenir compte de leur état de santé, cesser de leur appliquer un statut de détenu particulièrement surveillé, favoriser les demandes de liberté conditionnelle, ce ne sont pas là des concessions, ce sont des gestes de justice que nous réclamons ».

<sup>1162</sup> « En revanche, de façon générale, le processus de paix est enlisé. Ni la cessation de la lutte armée ni le désarmement ne suffisent à caractériser la paix. Les conséquences du conflit doivent être traitées. D'une part, en mettant en place une commission de type « Vérité et réconciliation », notamment pour la reconnaissance de la souffrance de toutes les victimes. La mise en place d'une justice transitionnelle et les outils de la justice

Cette ambiguïté dans le recours à la justice transitionnelle s'illustre dans les différents discours des principaux acteurs promouvant la justice transitionnelle, *Bake bidea* et les Artisans de la Paix. *Bake bidea* défend à ce propos que « *la prochaine étape annoncée, devra s'appuyer sur tous les protagonistes [...] et une réflexion solide, afin que les grandes questions demeurées en suspens trouvent des réponses judicieuses. Quelles solutions mettre en place pour que la prison ne soit plus une réalité en temps de paix et que s'ouvrent de nouvelles perspectives de sorties, dans un cadre juridique nouveau* »<sup>1163</sup>. L'objectif est qu'à la disparition d'ETA corresponde « *une nouvelle étape, celle qui donnera aux prisonniers une perspective autre que la prison* »<sup>1164</sup>, une nouvelle étape qui doit se traduire selon les acteurs politiques locaux par « *la mise en place d'un nouveau cadre juridique qui ouvre des perspectives autres que la prison pour tous les détenus* »<sup>1165</sup>. Le lien entre justice transitionnelle et question des prisonniers est par ailleurs clairement établi par les Artisans de la paix :

*La Justice Transitionnelle. Pour accompagner cette douloureuse question pour les familles de victimes, d'autres mécanismes doivent garantir leurs droits fondamentaux. C'est ainsi, que depuis quelques années, le terme de Justice Transitionnelle s'impose dans les questions de résolution de conflit. Elle repose sur quatre piliers essentiels : le droit pour toutes les victimes à la justice, à la vérité, aux réparations et à la garantie de non-répétition. Ces quatre piliers peuvent ainsi être déclinés spécifiquement dans chaque contexte afin de mieux répondre aux besoins locaux : il n'y a pas de recette unique en la matière. Au Pays Basque, traiter la question des prisonnier.e.s n'est donc pas un déni de justice pour les victimes à partir du moment où elle est le fruit d'un consensus politique et que, d'autres mécanismes sont mis en place. Au regard de l'évolution du processus de paix au Pays Basque, en particulier après un désarmement unilatéral et une auto-dissolution, en dehors de tout accord politique avec les États, mais aussi des expériences internationales, il est envisageable de réévaluer la situation des prisonnier.e.s basques*<sup>1166</sup>

---

*restaurative seraient appropriés. La société civile basque est prête. Les États français et espagnols devront s'y impliquer également et cesser toute instrumentalisation du conflit et de ses suites à des fins politiques* », « Processus de paix au Pays basque : ne faisons pas bégayer l'histoire ! », Site internet EELV (en ligne).

<sup>1163</sup> BAKE BIDEA, « Espace de dialogue - Bilan d'étape - juillet 2017 - octobre 2019 », p. 22 (en ligne).

<sup>1164</sup> Conférence de presse des Artisans de la paix du 21 février 2020 (en ligne).

<sup>1165</sup> Tribune publiée dans le quotidien Sud-Ouest le 3 juin 2019 signée par : Michel Berhocoirigoin, Lucien Betbeder, Max Brisson, Vincent Bru, Emilie Dutoya, Kotte Ecenarro, Jean-René Etchegaray, Frédérique Espagnac, Anaiz Funosas, Alain Iriart, Jean Lassalle, Alice Leiciagueçahar et Michel Veunac.

<sup>1166</sup> V. le document annonçant la manifestation du 11 janvier 2020 (en ligne). Cette référence à la justice transitionnelle s'appuie entre autres sur le cas sud-africain, en rappelant que la *Truth and Reconciliation Commission* accorde 1312 amnisties sur les 7 116 demandes, mais en omettant que ces mesures exceptionnelles étaient accordées en échange de confessions publiques télévisées de la part des auteurs de violations des droits de l'homme. Dans l'appel à manifestation en question, les Artisans de la paix déclarent aussi : « *Il n'y a pas de processus de paix durable avec des prisonnier.e.s en prison! Tous les mécanismes de résolution de conflit à travers le monde ont permis la libération des prisonnier.e.s par la mise en place de procédures innovantes. C'est dans ce sens qu'une forme de justice transitionnelle doit se mettre en place pour le Pays Basque, qui veillera à garantir le droit de toutes les victimes à la justice, à la vérité, aux réparations et aux garanties de non-répétition* ».

Ce lien est constant dans la communication des Artisans de la paix, et apparaît même en 2020 exclusivement centré sur la question des prisonniers. Les Artisans de la paix revendiquent en effet « *l'adaptation du droit commun au processus de paix, selon la méthode appliquée dans le monde entier, dans tous les processus de sortie de conflit, par la mise en place d'une justice transitionnelle. En effet, la prison n'est pas compatible avec le vivre ensemble au moment alors que les armes se sont tuées depuis 10 ans, que l'organisation ETA est désarmée depuis 3 ans et que cette organisation s'est dissoute depuis 2 ans* »<sup>1167</sup>.

Les références nourries à la justice transitionnelle par les acteurs politiques et sociaux sur ce territoire dressent finalement les contours d'une justice transitionnelle « sur mesure » visant à la mise en place d'un cadre juridique nouveau, facilité par le juge d'application des peines, présenté comme ayant un rôle « *d'artisan de la paix* »<sup>1168</sup>. Face à cette priorisation de la question des prisonniers, se pose la question de la place réelle accordée aux victimes. Omniprésentes dans les discours relatifs à la fin de la violence et du conflit, elles sont absentes des instruments concrets mis en place au nom de la justice transitionnelle. Alors que la mise en place d'une Commission vérité est formulée depuis 2014 et que les victimes sont systématiquement évoquées de manière générique, en 2020 aucune proposition n'est formulée institutionnellement, et ce quelle que soit la catégorie de victimes<sup>1169</sup>.

### *B. Une incantation efficace*

L'interrogation relative à l'incantation à la justice transitionnelle dans la Communauté d'Agglomération Pays Basque invite à s'interroger sur son effectivité. Au-delà du caractère instrumental et des incohérences de son utilisation, son omniprésence dans les discours politiques doit être confrontée à une étude de ses résultats concrets. En effet, souligner l'incantation incohérente à la justice transitionnelle sur ce territoire ne signifie pas

---

<sup>1167</sup> ARTISANS DE LA PAIX, « Condamnation jusqu'à la mort ? 30 ans ça suffit ! Une journée de mobilisation », Déclaration publique lue à Bayonne en annonce de la mobilisation du 19 septembre 2019 (en ligne).

<sup>1168</sup> JOINET Louis in « Louis Joinet : L'artisan de la paix au Pays basque sera désormais le juge de l'application des peines », *Libération*, 13 avril 2017 (en ligne). Dans cet entretien, Louis Joinet associe l'application de la justice transitionnelle à la question des prisonniers et leur amnistie générale. La question des victimes est abordée à travers leur réticence à évoquer la question des prisonniers, ainsi qu'à travers la plainte du COVITE contre Louis Joinet en 2015. V. « COVITE denuncia a un ex experto de la ONU por reconocer que obstaculizó la detención de etarras huidos », COVITE, 2015 (en ligne).

<sup>1169</sup> Michel Berhocoirgoin fait néanmoins part en 2017 de la constitution d'un groupe de réflexion d'une vingtaine de personnes au sein des Artisans de la paix afin de traiter de la question des victimes. V. ESNAOLA Enekoitz, *op. cit.*, p. 194. Ce travail n'a, en décembre 2020, fait l'objet d'aucune publicité.

qu'elle ne soit pas efficace ou performative. Le recours à la justice transitionnelle et au vocabulaire jusqu'alors extrêmement marginal de la pacification permet de mettre en place un consensus politique facilitant la mise en place d'une forme de négociation avec le gouvernement français autour de la nouvelle préoccupation quasi-exclusive des élus de ce territoire : les prisonniers.

D'une part, le recours à la justice transitionnelle permet en effet par sa dimension performative de matérialiser - non sans d'importantes difficultés - la disparition d'ETA dans un scénario insolite digne d'une sortie de conflit correspondant aux standards onusiens de la DDR (Désarmer, Démobiliser et Réintégrer). Cette sortie de violence insolite est largement relayée par la presse à l'échelle internationale, à travers le portrait d'un groupe armé décidant de lui-même de se « *dissoudre dans le peuple basque* »<sup>1170</sup>. Comme le souligne à très juste titre le rapport du Forum Social Permanent : « *L'analyse du désarmement à la lumière des UNIDDRS et du SIDDR démontre que les principaux objectifs et les principes du processus ont été parfaitement accomplis, malgré sa singularité* »<sup>1171</sup>.

Le recours à la justice transitionnelle permet aussi de provoquer un changement dans la politique pénitentiaire du gouvernement français concernant les individus incarcérés pour appartenance à ETA. En effet, la création d'un espace de dialogue avec la chancellerie permet à partir de 2017 le rapprochement d'une partie significative des individus incarcérés en France ainsi que de la levée du statut de Détenu Particulièrement Sensible pour un certain nombre de ces individus<sup>1172</sup>. Cet espace de dialogue permet d'organiser plusieurs réunions entre octobre 2017 et la fin de l'année 2019 entre Hélène Davo et la « délégation du Pays basque », composée de Anaiz Funosas (Présidente de *Bake Bidea*), Jean-René Etchegaray, Michel Berhocoirigoin, Michel Tubiana, Serge Portelli (Magistrat honoraire à la Cour d'appel de Versailles), et Vincent Bru (député des Pyrénées Atlantiques). Il s'agit de créer une dynamique de triangulation entre le ministère de la justice, des représentants de la société civile, ainsi que le Collectif des Prisonniers politiques basques EPPK<sup>1173</sup>, afin de mettre en

---

<sup>1170</sup> Communiqué d'ETA du 3 mai 2018.

<sup>1171</sup> FORUM SOCIAL PERMANENT, *Le Modèle Basque de Désarmement. Leçons tirées d'un processus innovateur. Première étape, selon les Standards Intégrés de l'ONU : DDR (Désarmement- Démobilisation- Réintégration)*, p. 57.

<sup>1172</sup> Les chiffres précis sont présentés par Bake bidea dans le rapport « Espace de dialogue - Bilan d'étape - juillet 2017 - octobre 2019 », pp. 4-10 (en ligne).

<sup>1173</sup> BAKE BIDEA, « Espace de dialogue - Bilan d'étape - juillet 2017 - octobre 2019 », p. 18 (en ligne).

place une forme de commission *ad hoc* de révision des peines, calquée sur le modèle de résolution du conflit irlandais<sup>1174</sup>.

D'autre part, force est de constater qu'au-delà de la matérialisation de la disparition d'ETA et d'une modification sensible de la situation de ses prisonniers, la mobilisation rhétorique de la justice transitionnelle sur ce territoire n'a pas eu de conséquence majeure. En effet, alors que ce concept est omniprésent depuis le milieu des années 2010, en 2020 aucune structure relative à des politiques mémorielles ou liée à la « vérité et la réconciliation » n'est présentée publiquement, ni par les institutions publiques ni par la « société civile », alors même que, tout comme dans la Communauté Autonome Basque, les problématiques liées aux violences à motivation politique spécifiques à ce territoire s'effacent progressivement du panorama médiatique et politique.

L'incantation et la promesse de la paix, de la vérité, de la justice et de la réparation, n'a donc pas d'autre répercussion dans le traitement des violences à motivation politique. La promotion d'un « modèle basque de désarmement » ou d'une « voie basque du désarmement » se heurte alors inévitablement à l'absence de réponses de long-terme qui devraient être apportées sur un territoire en période de post-conflit. Si l'ensemble de ce processus de disparition de la violence est une « *propriété basque* »<sup>1175</sup>, la Communauté d'Agglomération Pays Basque ne semble pas s'être approprié les instruments de justice transitionnelle incluant un ensemble de victimes, afin de parvenir à la fin d'un conflit qu'elle prétend pourtant résoudre. Le recours à une grammaire onusienne de pacification et de démocratisation visant à « *la construction d'un vivre ensemble démocratique, capable en même temps de dépasser et de respecter les différentes histoires qui intégreront notre mémoire collective commune* »<sup>1176</sup>, est radicalement contredit par l'absence de mécanisme durable et holistique de justice transitionnelle sur ce territoire. Ce recours trahit d'une certaine manière un recours purement discursif ou rhétorique à cette notion.

Ce paradoxe entre incantation rhétorique de la justice transitionnelle et absence d'instruments holistiques concrets de justice transitionnelle de long-terme traduit une

---

<sup>1174</sup> La délégation du Pays basque fait preuve dans ce domaine d'un dynamisme particulier, notamment à la suite de son insatisfaction concernant les cas Jakes Esnal, Jon Kepa, Frederic Haranburu, Josu Urrutikoetxea, Ibon Fernandez Iradi et Juan Krux Maiza Artola, et appelle le ministère de la justice français, durant l'épidémie de Covid-19 en juin 2020, à « déconfiner le sujet des prisonniers basques ».

<sup>1175</sup> FORUM SOCIAL PERMANENT, *Le Modèle Basque de Désarmement. Leçons tirées d'un processus innovateur. Première étape, selon les Standards Intégrés de l'ONU: DDR (Désarmement- Démobilisation- Réintégration)*, p. 57.

<sup>1176</sup> BAKE BIDEA, « Espace de dialogue - Bilan d'étape - juillet 2017 - octobre 2019 », p. 22.

instrumentalisation claire de la justice transitionnelle. Cette incohérence n'empêche pas les promoteurs de la justice transitionnelle sur ce territoire de présenter le processus de disparition d'ETA comme un modèle de disparition porté par la société civile, un modèle qui permettrait de renouveler le champ disciplinaire de la justice transitionnelle et des pratiques du *peacemaking*.

La mobilisation de la justice transitionnelle révèle ainsi à plusieurs égards son instrumentalisation - voire sa manipulation - par des acteurs s'accordant ainsi une légitimité par le recours à une grammaire de la pacification, tout en évitant la complexité de la justice transitionnelle : pas de perspective holistique ni de réelle gestion des contradictions fondamentales entourant l'application de la justice transitionnelle.

## Conclusion du Chapitre 2

Alors que la justice transitionnelle est aujourd'hui omniprésente et systématique dans les discours entourant les transitions vers la démocratie ou vers la paix, son recours doit être envisagé au regard de certaines limites et dérives.

La première limite est liée aux « résistances transitionnelles ». Les défenseurs des modalités de la transition démocratique initiale s'érigent de manière véhémence contre des instruments de justice transitionnelle qui viendraient remettre en cause la transformation d'un régime dictatorial en démocratie. Cet « esprit de la transition » implique la défense absolue d'une transition démocratique sacralisée, dont les protagonistes restent encore aujourd'hui les « pères » de la démocratie. Face à cette opposition virulente, les instruments de justice transitionnelle sont considérablement limités, et sont par exemple contraints d'être envisagés sans recours à la justice pénale.

La seconde limite relève de l'instrumentalisation et de la manipulation de la justice transitionnelle. Ce recours interroge aussi quant à l'évocation systématique de la justice transitionnelle sur un terrain précis, afin de ne traiter que d'une des problématiques liées aux violences commises, répondant ainsi aux revendications d'une partie à l'origine réduite de la scène politique. La justice transitionnelle y fait alors l'objet d'une incantation incohérente : elle est discursivement omniprésente dans la rhétorique de l'après-conflit, mais extrêmement marginale dans sa matérialisation concrète. La grammaire onusienne de la pacification n'est alors mobilisée que pour répondre à des considérations oblitérant la complexité de l'application holistique de la justice transitionnelle.



## Conclusion du Titre 1

La justice transitionnelle au-delà de la transition s'illustre par l'omniprésence de la justice transitionnelle dans sa dimension discursive, du fait de sa mobilisation par certaines victimes ou acteurs politiques. Devenue une caractéristique de tout processus de transition vers la démocratie ou vers la paix, la justice transitionnelle présente des avantages considérables lorsqu'elle est mobilisée au sein d'une rhétorique transitionnelle. Elle permet de rendre les revendications victimaires et politiques plus légitimes, et de mobiliser des autorités publiques de manière plus efficace. Dans ce cas d'étude, la rhétorique de la justice transitionnelle permet de dépasser la transition de deux manières. Elle rend possible la remise en question du récit sublimé d'une transition vers la démocratie, et permet de dresser le cadre scénographique d'une transition vers la paix non reconnue par les autorités compétentes.

Néanmoins, l'analyse du recours discursif à la justice transitionnelle au-delà de la transition met en lumière plusieurs limites. Le discours s'avère d'abord insuffisant face à la puissance d'une transition démocratique idéalisée. Plus encore, cette analyse révèle une première illustration du paradoxe de la justice transitionnelle au-delà de la transition : alors qu'elle est sans cesse louée et invoquée, la justice transitionnelle ne semble pas avoir de traduction matérielle holistique. Se développe en conséquence un dévoiement de la justice transitionnelle, illustrant sa manipulation partisane. Les limites du discours de la justice transitionnelle invitent à s'intéresser à un autre volet du recours à la justice transitionnelle au-delà de la transition : les mécanismes concrets de la justice transitionnelle mis en place.

## TITRE 2 : DES MÉCANISMES TANGIBLES DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE

Au-delà d'une dimension simplement discursive, la justice transitionnelle existe de manière tangible, à travers des mécanismes concrets. Malgré les défis considérables liés à la complexité du fait transitionnel, elle est rendue possible par le caractère intrinsèquement modulable des instruments de la justice transitionnelle. La justice transitionnelle est en effet « une 'boîte à outils' que l'on tente d'adapter à chaque situation »<sup>1177</sup>, dotée d'une forte plasticité, lui permettant de s'adapter à un contexte caractérisé par un haut degré de complexité. Elle se traduit alors par l'adaptation d'instruments issus des canons internationaux de la justice transitionnelle, tels que les Commissions Vérité et Réconciliation, mais aussi des « processus mémoriels »<sup>1178</sup> mis en place plusieurs décennies après la transition démocratique.

Néanmoins, analyser l'existence de tels mécanismes peut sembler, de prime abord, complexe. En effet, la forte réticence des autorités gouvernementales centrales et régionales à employer explicitement le terme de « justice transitionnelle » implique que les instruments de la justice transitionnelle ne sont jamais explicitement nommés comme tels. Le caractère profondément clivant du concept de justice transitionnelle en Espagne et dans la Communauté Autonome Basque incite plus ou moins directement les autorités à ne pas l'évoquer de manière ostentatoire. Un tel constat peut surprendre, au regard de l'admissibilité quasi-totale dont la justice transitionnelle est l'objet à travers le monde, en tant que modèle de gestion des périodes transitionnelles. Sur ce territoire, les autorités font pourtant état d'un réel évitement de cette notion. D'une part, pour le gouvernement central (lorsque le PSOE est au pouvoir), évoquer la justice transitionnelle afin d'aborder les exactions commises durant la guerre civile et le franquisme supposerait la remise en question d'une transition modélisée, du fait de son assimilation à des transitions conflictuelles à travers le monde. D'autre part, pour le gouvernement de la Communauté Autonome Basque (PNV),

---

<sup>1177</sup> BRISSET-FOUCAULT Florence & al., « Vérité, justice, réconciliation ou comment concilier l'inconciliable », *Mouvements*, vol. 53, n°1, 2008, p. 11.

<sup>1178</sup> HOURQUEBIE Fabrice, « La justice transitionnelle a bien un sens », *Afrique contemporaine*, n°250, 2014, p. 87.

le recours explicite à la justice transitionnelle supposerait la validation de l'existence d'un conflit armé sur son territoire.

Face à cette admissibilité variable, apparaît la première illustration du paradoxe de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque : elle est discursivement absente, alors qu'elle est matériellement omniprésente. La situation est alors l'exact inverse que le constat fait précédemment dans la Communauté d'Agglomération Pays basque : les différentes autorités centrales et régionales appliquent des instruments de justice transitionnelle sans les nommer comme tels. La réticence considérable des responsables politiques au pouvoir au recours explicite à la justice transitionnelle n'empêche pas une justice transitionnelle sous-jacente, voir, d'une certaine manière, dissimulée.

L'adaptation de la justice transitionnelle à la complexité du fait transitionnel est alors permise par deux caractéristiques centrales des instruments de justice transitionnelle dans ce cas d'étude : l'application de la justice transitionnelle s'y traduit par des mécanismes protéiformes (**Chapitre 1**) et graduels (**Chapitre 2**).

## Chapitre 1 : Des mécanismes protéiformes

Le caractère tangible des instruments d'une justice transitionnelle « au-delà de la transition » s'illustre dans des mécanismes concrets et protéiformes. Ces instruments se matérialisent en effet à travers l'extraordinaire versatilité<sup>1179</sup> et plasticité<sup>1180</sup> de la justice transitionnelle. Cette adaptabilité intrinsèque à la justice transitionnelle permet aux autorités, malgré des obstacles structurels politiques et juridiques conséquents, d'aborder à retardement la question des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste, c'est-à-dire la première temporalité de la justice transitionnelle. Elle rend ainsi possible leur reconnaissance institutionnelle ainsi que la mise en place de politiques de réparation. Cette adaptabilité se caractérise par ailleurs par la prise en compte de temporalités différentes selon les territoires dans lesquels la justice transitionnelle est appliquée, alors que la temporalité du traitement des violences est une question particulièrement sensible, en particulier concernant le « dépassement » des bornes temporelles de la transition démocratique.

L'application d'instruments de justice transitionnelle pour les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste dans la Communauté Autonome Basque s'inscrit dans une diversification très progressive de justice transitionnelle présente à la fois à l'échelle centrale ainsi que dans la majorité des communautés autonomes à partir de la fin des années 2000. La Communauté Autonome Basque ne peut en effet pas être abordée comme un isolat juridique et politique, en particulier concernant la première dynamique de justice transitionnelle : elle est tributaire à la fois du cadre juridique central, mais aussi d'une dynamique inter-régionale. À ces échelles diverses, la justice transitionnelle n'est jamais explicitement nommée comme telle, et s'intègre dans des lois nommées de manière alternative « mémoire historique », « mémoire démocratique », ou encore « mémoire historique et démocratique » (**Section 1**). Cette diversification témoigne dans la Communauté Autonome Basque d'une pérennité singulière. L'institutionnalisation de la question de la « mémoire historique » en tant que temporalité d'application d'une justice post-transitionnelle s'ancre sur ce territoire dès le début des années 2000, sans pour autant être l'objet d'une législation spécifique (**Section 2**).

---

<sup>1179</sup> GOMEZ ISA Felipe, « Retos de la justicia transicional en contextos no transicionales: el caso español », in RIPOLL CARULLA Santiago, VILLAN DURAN Carlos (ed.), *op. cit.*, p. 173.

<sup>1180</sup> HOURQUEBIE Fabrice, « Les processus de justice transitionnelle... », *op. cit.*, p. 322.

## **Section 1 : La diversification territoriale des instruments de justice transitionnelle**

Le caractère protéiforme de la justice transitionnelle s'observe d'abord par sa diversification progressive sur l'ensemble du territoire espagnol. Cette diversification concerne la première dynamique de justice transitionnelle identifiée, relative à la guerre civile et à la dictature franquiste, sous l'appellation de la « mémoire historique ». Elle s'illustre ici par sa dimension post-transitionnelle, en tant qu'un instrument de justice différée, à retardement. Cette analyse implique de dépasser l'échelle de la Communauté Autonome Basque, en s'intéressant au cadre juridique central et aux législations en vigueur dans les autres Communautés autonomes. En effet, le cadre central encadre et limite la législation dans la Communauté Autonome Basque, tandis que les dispositions régionales l'influencent considérablement. Cette diversification se matérialise par des politiques essentiellement mémorielles, adoptées durant la seconde moitié des années 2010, en réaction aux limites considérables de la législation centrale.

La justice transitionnelle s'illustre par sa diversification matérielle en termes de politiques mémorielles, de manière limitée à l'échelle centrale (**I**), et alternative à l'échelle des différentes communautés autonomes (**II**).

### **I. Une impulsion centrale pionnière**

Le développement de la versatilité des instruments de justice transitionnelle s'illustre d'abord par l'existence préalable d'une norme initiale de justice transitionnelle. Dans ce cas d'étude, il s'agit de la Loi 52/2007, abordée précédemment, qui tient lieu de première législation de justice post-transitionnelle. Elle devient une référence centrale en tant qu'instrument de justice transitionnelle à retardement pour les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste, et constitue la référence juridique pour les victimes des violences à motivation politiques (hors victimes du terrorisme). Il convient ainsi d'en rappeler les principales caractéristiques, afin de comprendre dans quelle mesure elle ouvre la voie à une multiplicité de législations régionales.

La Loi 52/2007 relative aux victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste représente une rupture symbolique considérable, qui ouvre la voie à la diversification des instruments de justice transitionnelle (**A**). Ce caractère protéiforme se renforce d'autant plus qu'il témoigne d'une volonté du législateur de parvenir à son renforcement (**B**).

## A. Une première rupture symbolique

Bien qu'elle ait été analysée de prime abord comme une législation s'intégrant dans une reconnaissance asymétrique des victimes de violences à motivation politique<sup>1181</sup>, la Loi 52/2007 n'en représente pas moins un instrument de justice transitionnelle en Espagne. Plus encore, elle constitue la première formalisation juridique d'un instrument de justice post-transitionnelle sur ce territoire, à travers l'impulsion de politiques mémorielles à retardement.

La Loi 52/2007 s'inscrit en effet dans une « *forme de justice post-transitionnelle* »<sup>1182</sup> ou de « *justice transitionnelle tardive* »<sup>1183</sup>, dans la mesure où il s'agit du premier cadre juridique traitant des victimes de la guerre civile et du franquisme dans leur globalité, plusieurs décennies après la transition démocratique. Elle est selon Kora Andrieu constitutive d'une « *seconde transition* »<sup>1184</sup> au milieu des années 2000, une transition identifiée par Georgina Blakeley comme succédant au pacte de la transition démocratique : la première transition serait permise par une réconciliation politique fondée sur le silence au milieu des années 1970, et la seconde transition dans les années 2000 permet une consolidation de la démocratie par une réconciliation sociale en abordant les violations graves des droits de l'homme commises durant la période pré-transitionnelle<sup>1185</sup>.

Cette loi est le résultat d'une mobilisation durable et structurée d'organisations de la société civile espagnole, appuyée par des réseaux transnationaux de militants des droits de l'homme. Elle témoigne par ailleurs des limites inhérentes à une transition démocratique négociée et ancrée dans l'oblitération d'un passé violent, ainsi que d'un « *temps qui marche en sens inverse : plutôt que d'amener progressivement à l'oubli en cicatrisant les plaies, il les avive au contraire au fur et à mesure que l'on s'éloigne de l'événement* »<sup>1186</sup>. Ce « retour au passé » permet de promouvoir partiellement les initiatives d'exhumations : de 1977 à

---

<sup>1181</sup> V. *infra* Partie 1 Titre 2 Chapitre 1 Section 2-I.

<sup>1182</sup> BENGOTXEA Joxerramon, « Transitional Justice versus... », *op. cit.*, p. 44. Omar Guillermo Encarnacion évoque des « tentatives de justice post-transitionnelle » pour désigner les exhumations de la part des associations mémorialistes à partir des années 2000. V. Omar Guillermo ENCARNACION, « Justice in Times of Transition: Lessons from the Iberian Experience », *International Studies Quarterly*, vol. 56, n°1, 2012, p. 188.

<sup>1183</sup> TAMARIT SUMALLA Josep, « Paradojas y patologías en la construcción social, política y jurídica de la victimidad », *InDret*, n°1, 2013, p. 24.

<sup>1184</sup> ANDRIEU Kora, *op. cit.*, p. 548.

<sup>1185</sup> BLAKELEY Georgina, « Digging up Spain's past: consequences of truth and reconciliation », *Democratization*, vol. 12, n°1, 2005, p. 53.

<sup>1186</sup> GARAPON Antoine, « Les trois temporalités... », *op. cit.*, p. 433.

2012, 5000 squelettes sont exhumés dans 278 fosses communes<sup>1187</sup>, leur nombre augmentant de manière significative à partir du début des années 2000. Dans une note de presse publiée le 25 février 2019, le gouvernement central indique qu'entre 2000 et 2014, des exhumations ont eu lieu dans 740 fosses communes, permettant de récupérer 9 000 corps<sup>1188</sup>. En effet, imaginée comme l'aboutissement de cette mobilisation, la Loi 52/2007 constitue bien au contraire le point de départ d'un approfondissement des politiques mémorielles lié aux exhumations, ainsi qu'à une diversification des politiques de mémoire dans le temps et dans l'espace.

Cependant, si elle implique une rupture symbolique considérable, elle se traduit par des politiques publiques de mémoire *a minima* : exhumations, réparations morales, commémorations publiques, qualifiées en 2016 par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe de « *mesures sporadiques* »<sup>1189</sup>. De plus, comme évoqué précédemment, cette législation est considérablement limitée à plusieurs égards<sup>1190</sup>. Elle est à la fois considérablement réduite dans son application par le pouvoir exécutif en place à partir de 2011, et par une partie significative de la classe politique espagnole qui craint une remise en question des modalités de la transition démocratique défendue comme modélisée. S'ajoutent à ces problématiques le *facteur temps*, ainsi que l'impossibilité d'entamer des poursuites pénales contre les responsables de violations graves des droits de l'homme commises pendant la guerre civile et la dictature franquiste.

### B. Une première rupture confirmée

À cette impulsion pionnière de justice transitionnelle correspond une dynamique durable correspondant à une volonté d'approfondissement des instruments de justice transitionnelle pour les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste en Espagne. En effet, une décennie après l'adoption de la Loi 52/2007, des représentants socialistes portent au Congrès des députés une proposition s'inscrivant dans la continuité de la transition démocratique comme l'illustration de la maturité démocratique de l'Espagne. Elle vise à

---

<sup>1187</sup> ETXEBERRIA GABILONDO Francisco, « Exhumaciones contemporáneas en España: las fosas comunes de la Guerra Civil », *Boletín Galego de Medicina Legal e Forense*, n°18, janvier 2012, p. 14.

<sup>1188</sup> Cette donnée globale doit être analysée comme l'agrégat d'initiatives régionales menées dans les différentes communautés autonomes espagnoles, abordées dans la section suivante.

<sup>1189</sup> « Personnes disparues et victimes de disparition forcée en Europe », Rapport du Commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe, mars 2016, p. 22 (en ligne).

<sup>1190</sup> V. *infra* Partie 2 Titre 1 Chapitre 2 Section 1.

comblent les lacunes de la Loi 52/2007 et à faire face à « l'énorme » nombre de personnes disparues, qui participe de la « revictimisation »<sup>1191</sup> de leurs familles. Les violations des droits de l'homme commises y sont qualifiées de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, et entre autres de disparitions forcées menées dans le cadre d'une politique de « *bio-nettoyage d'inspiration génétique* », sans pour autant établir de responsabilités pénales<sup>1192</sup>. Bien que la proposition mêle de manière confuse les termes de « justice transitionnelle » et de « justice restaurative »<sup>1193</sup>, elle établit des politiques mémorielles spécifiques : faire de la recherche des fosses communes une responsabilité directe de l'État<sup>1194</sup>, mettre en place un *mapa de fosas*, une banque de données ADN, un registre national des victimes de la guerre civile et du franquisme (répertoriant les fusillés, incarcérés, exilés, torturés, victimes de sanctions économiques, de répression liée à la condition sexuelle, bébés volés), ainsi que l'établissement du 31 octobre comme journée du souvenir et de l'hommage à toutes les victimes.

Cette proposition vise aussi à modifier l'article 510 du Code Pénal afin d'instaurer un délit d'appel à la haine, à la violence et la discrimination contre les victimes de la guerre civile espagnole et du franquisme. Cette proposition vaut tant pour les particuliers que les autorités publiques, dans des termes qui sont similaires à la législation relative aux victimes du terrorisme. Enfin, cette proposition envisage dans sa troisième disposition additionnelle de modifier l'article premier de la Loi 4/2015 afin d'y intégrer les victimes de la guerre civile et du franquisme<sup>1195</sup>.

---

<sup>1191</sup> *Proposición de Ley para la reforma de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista*, BOCG n°190, 22 décembre 2017, préambule, III, § 3.

<sup>1192</sup> *Idem*, préambule, I, § 9, et art. 6, 7. Des possibilités de poursuites pénales sont mentionnées concernant la mise en place de recherches judiciaires pour les bébés volés, recherches qui vont jusqu'au 31 décembre 1995, en application de l'article 25 (relatives aux mineurs) de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

<sup>1193</sup> V. préambule, II, § 4. Le projet de loi ambitionne de « *mettre en place un ensemble de mesures de réparations impliquant les différents pouvoirs de l'État, en accord avec les principes de la justice transitionnelle, dont le caractère systémique intègre des mécanismes de vérité, justice, réparation et garanties de non-répétition* ». V. aussi préambule, II, § 3, et art 2. La justice restaurative y est définie comme « *une forme de justice que cherche, au-delà des sanctions pénales, la restauration du dommage causé et la réparation des victimes de la guerre civile espagnole et de la dictature franquiste, en répondant aux besoins et à la dignité des victimes afin de garantir la justice, la vérité, la réparation intégrale, et la non-réparation du passé* ».

<sup>1194</sup> *Idem*, art. 9.

<sup>1195</sup> *Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito*, BOE n°101, 28 avril 2015. Parmi les autres dispositions les plus significatives, la proposition déclare la nullité des sentences prononcées par les tribunaux franquistes, l'illégalisation d'associations et organisations mettant en place des actions d'exaltation du franquisme (première disposition additionnelle), ou encore un mécanisme de sanction en cas de non-respect du retrait des symboles franquistes (troisième disposition additionnelle). Les dispositions relatives aux victimes sont élargies, notamment à travers l'augmentation des réparations en général (orphelins, veufs et veuves,



Au-delà de cette volonté de réforme, l'enjeu mémoriel lié aux violations des droits de l'homme commises pendant la guerre civile et la dictature franquiste s'illustre par le caractère persistant d'un processus durable aboutissant à l'application d'instruments de justice transitionnelle. Le cas *Valle de los Caídos* incarne de manière paradigmatique ce constat.

Symbole d'une « *mort échappatoire symbole d'impunité* »<sup>1196</sup>, ce mausolée titanesque<sup>1197</sup> est inauguré le 1<sup>er</sup> avril 1959 par les autorités franquistes comme un symbole de la réconciliation des espagnols après la guerre civile, une réconciliation incarnée par l'inhumation sous la basilique de 33 000 cadavres de victimes républicaines et franquistes de la guerre civile, ainsi que des prisonniers politiques condamnés aux travaux forcés<sup>1198</sup>. Il accueille les corps de Francisco Franco et de Primo de Rivera, en tant que « *temple grandiose [...] pour ceux qui sont tombés sur le chemin de Dieu et de la Patrie* »<sup>1199</sup>, et est le théâtre régulier d'actes d'exaltation du régime franquiste, en particulier le 20 novembre (jour de la mort de Francisco Franco et de Primo de Rivera) à travers des manifestations d'hommage rendus par la Falange des JONS, organisée notamment par la *Fundación Nacional Francisco Franco*.

La Loi 52/2007 tente de mettre un terme à ces actes, d'exaltation « *de la guerre civile, de ses protagonistes, ou du franquisme* »<sup>1200</sup> et ouvre une réflexion plus large concernant la dépouille de Franco. Un rapport commandé par le gouvernement socialiste en 2011 recommande que « *les restes du général Franco soient transportés dans un lieu relevant du choix de la famille, ou dans le lieu considéré comme le plus digne ou le plus adéquat. Pour se faire, le gouvernement cherchera l'accord parlementaire le plus large possible et devra*

---

personnes incarcérées), l'attribution de réparations pour individus ayant subi une confiscation de biens entre 1936 et 1945, et la possibilité pour toutes les victimes d'obtenir une « déclaration de réparation et de reconnaissance personnelle » jusqu'au troisième degré.

<sup>1196</sup> GARIBIAN Sévane, *La mort du bourreau, Réflexions interdisciplinaires sur le cadavre des criminels de masse*, Editions Petra, Paris, 2016, p. 28.

<sup>1197</sup> Il s'agit d'une œuvre architecturale monumentale constituée entre autres d'une basilique souterraine de 260 de long et 41 mètres de haut sur laquelle repose une croix de plus de 150 mètres.

<sup>1198</sup> GVT ESP, *Informe: Comisión de expertos para el futuro del Valle de los Caídos*, Madrid, 2011, § 24, pp. 10-11.

<sup>1199</sup> *Decreto de 1 de abril de 1940, disponiendo se alcen Basílica, Monasterio y Cuartel de Juventudes, en la finca situada en las vertientes de la Sierra de Guadarrama (El Escorial), conocida por Cuelgamuros, para perpetuar la memoria de los caídos de nuestra gloriosa Cruzada*, BOE n°3, 2 avril 1940.

<sup>1200</sup> *Ley 52/2007*, art. 16-2 et sixième disposition additionnelle. Le cas du *Valle de los Caídos* fait dès 2004 l'objet de recommandations de la commission interministérielle relative aux victimes de la guerre civile et du franquisme. V. *Informe general de la comisión interministerial para el estudio de la situación de las víctimas de la guerra civil y del franquismo*, op. cit., p. 92, § 11.

*négozier avec l'Église l'autorisation nécessaire* »<sup>1201</sup>. En décembre 2017, les socialistes demandent le transfert du corps de Francisco Franco hors du *Valle de los Caídos*<sup>1202</sup>, et y parviennent le 24 octobre 2019, après un vif débat davantage politique et médiatique que sociétal ou populaire, ainsi que plusieurs revirements judiciaires et une modification de la Loi 52/2017<sup>1203</sup>.

Néanmoins, si l'exhumation du corps de Francisco Franco permet de mettre fin selon Francisco Ferrándiz à « *un anachronisme inexplicable dans une démocratie consolidée* »<sup>1204</sup>, des enjeux mémoriels conséquents demeurent. D'une part, l'exhumation ne résout pas la question des corps inhumés sous la basilique. Si la justice espagnole accepte en 2016 l'exhumation de trente-trois corps, elle n'est autorisée par les responsables du *Patrimonio Nacional* que le 12 novembre 2019. Le gouvernement de la Communauté Autonome Basque réclame quant à lui le rapatriement des corps des résidents de la Communauté Autonome Basque inhumés dans ce lieu<sup>1205</sup>. D'autre part, l'exhumation du corps de Franco pose la question de l'avenir de ce monument titanesque, avenir au sujet duquel les acteurs politiques sont radicalement et profondément divisés<sup>1206</sup>. La possibilité de « *resignification*

---

<sup>1201</sup> GVT ESP, *Informe: Comisión...*, *op. cit.*, p. 21. Néanmoins, cette disposition est le seul point de désaccord entre ces experts. En effet, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, Pedro Gonzalez-Trevijano Sánchez, et Feliciano Barrios Pintado craignent en 2011 que l'exhumation n'ouvre la voie à des négociations trop complexes avec les autorités ecclésiastiques, et qu'elle ne contribue à « *diviser et à radicaliser l'opinion publique* » (p. 25). Néanmoins, ce rapport n'a aucune matérialisation politique dans la mesure où il est présenté le 9 novembre 2011, et que José Luis Rodríguez Zapatero est remplacé par Mariano Rajoy à la suite des élections parlementaires anticipées du 20 novembre 2011.

<sup>1202</sup> *Proposición de Ley para la reforma de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista*, BOCG n°190, 22 décembre 2017, art. 29.

<sup>1203</sup> Les quelques manifestations organisées devant le *Valle de los Caídos* ou à Madrid afin de dénoncer le projet de transfert du corps vers la cathédrale de la Almudena ne mobilisent pas plus d'un millier de personnes. Ces tensions se manifestent par exemple par l'organisation d'une manifestation au *Valle de los Caídos* le 15 juillet 2018 à laquelle participent plusieurs centaines de nostalgiques du franquisme. Ces tensions se traduisent par ailleurs par l'arrestation le 8 novembre 2018 d'un agent de sécurité ayant pour projet d'assassiner Pedro Sánchez afin d'empêcher l'exhumation du dictateur. V. *Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto, por el que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura*, BOE n°206, 25 août 2018, préambule, section III, § 1.

<sup>1204</sup> FERRÁNDIZ Francisco, « *Transacciones necropolíticas en la España contemporánea: Fosas comunes, generales golpistas y mausoleos en el aire* », *Mélanges de la Casa de Velázquez*, Nouvelle Série, n°50, 2020, p. 301.

<sup>1205</sup> GVT CAB, *Informe sobre los traslados desde Euskadi y de vascos trasladados desde otras CC.AA. al Valle de los Caídos*, Gogora, 2019, 95 p.

<sup>1206</sup> Tandis que des représentants des nationalistes et indépendantistes se montrent en faveur de la destruction du monument, les socialistes espagnols demandent la conversion de ce lieu en Centre de la Mémoire ou Musée de la mémoire. Les représentants d'ERC demandent la mise en place d'une politique muséale. V. *Proposición de Ley de Reconocimiento de todas las víctimas de la dictadura y de Recuperación de la Memoria Histórica, presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana*, BOCG n°64, 2 décembre 2016, art. 2-23-a).

*intégrale* »<sup>1207</sup> du lieu est proposée par le rapport Jauregui, qui met en avant la conservation de ce lieu pour le transformer en centre d'interprétation de l'Histoire. Cette possibilité est partagée par le rapporteur spécial des Nations unies Pablo de Greiff, qui insiste sur la nécessité de mettre en place une politique de resignification de ce lieu<sup>1208</sup>, au même titre que le Conseil de l'Europe, lequel suggère dès 2006 de transformer ce lieu en mettant en place « *une exposition permanente dans la basilique souterraine [...] expliquant comment elle a été construite par des prisonniers républicains* »<sup>1209</sup>.

Le caractère persistant de revendications essentiellement mémorielles se manifeste par ailleurs par la volonté du gouvernement de coalition PSOE-*Podemos* à partir de décembre 2019 de mettre en place des « *politiques publiques du droit à la vérité, à la justice, à la réparation des victimes de la guerre civile et de la dictature, ainsi que la création des conditions des garanties de non-répétition* »<sup>1210</sup> plus approfondies. La proposition de la coalition gouvernementale envisage entre autres d'engager la responsabilité directe des autorités centrales dans la recherche des disparus de la guerre civile et de la dictature, dans un cadre de « *coopération, collaboration et coordination* »<sup>1211</sup> avec les autorités des communautés autonomes, et de supprimer des titres nobiliaires et décorations accordés entre 1948 et 1977 lorsqu'ils représentent une exaltation de la guerre civile ou de la dictature<sup>1212</sup>, ainsi que le retrait des décorations accordées alors qu'ont été commis des actes « *manifestement incompatibles avec la Orden del Mérito policial ou la Orden del Mérito de la Guardia Civil* »<sup>1213</sup>. Il s'agit par ailleurs d'établir une journée de la mémoire des « *victimes du coup d'État et de la dictature* »<sup>1214</sup> au 31 octobre (date de l'adoption de la Constitution espagnole), une banque de données ADN, un registre officiel des victimes, ainsi que des « Lieux de mémoire ». Sont déclarées illégitimes et nulles des condamnations prononcées par des tribunaux franquistes<sup>1215</sup>, et illégales les associations et fondations faisant l'apologie de la guerre civile et de la dictature franquiste. Enfin, au-delà de réparations symboliques pour les victimes<sup>1216</sup>, la proposition socialiste prévoit la participation des victimes et

---

<sup>1207</sup> GOUVERNEMENT ESPAGNOL, *Informe: Comisión...*, *op. cit.*, § 24, pp. 17-18.

<sup>1208</sup> A/HRC/27/56/Add.1, § 29.

<sup>1209</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, recommandation 1736, « Nécessité de condamner le franquisme au niveau international », 17 mars 2006, § 8.2.3.

<sup>1210</sup> *Proposición de Ley de Memoria Histórica y Democrática, presentada en el Congreso de diputados por el grupo parlamentario socialista, el 24 de enero de 2020*, préambule, § 3.

<sup>1211</sup> *Idem*, art. 1, et art. 2.

<sup>1212</sup> *Idem*, art. 5.

<sup>1213</sup> *Idem*, art. 12.

<sup>1214</sup> *Idem*, art. 6.

<sup>1215</sup> *Idem*, art. 3.

<sup>1216</sup> *Idem*, art. 11.

représentants de victimes à travers la création d'un *Consejo de la Memoria*<sup>1217</sup>, organe consultatif rassemblant des représentants des associations mémorialistes.

Malgré cette impulsion centrale représentant une rupture symbolique considérable dans le traitement juridique des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste, la Loi 52/2007 fait état de limites conséquentes. Les différentes tentatives de réformes et autres mesures symboliques tel que le déplacement du corps de Francisco Franco du *Valle de los Caídos* ne semblent pas parvenir à satisfaire les victimes. De cette insatisfaction naît une appropriation juridique de la question de la « mémoire historique » par les gouvernements de nombreuses communautés autonomes sur le territoire espagnol, donnant naissance à une multiplication de lois de mémoire historique régionales.

## **II. Une hétérogénéité régionale significative**

La diversification des instruments de justice transitionnelle se matérialise non seulement à l'échelle centrale, mais aussi à l'échelle des communautés autonomes. Le caractère fortement décentralisé de l'État espagnol permet à de nombreuses Communautés autonomes d'adopter des mesures de justice transitionnelle compensatoire, en réaction aux limites du cadre juridique central et de la « *paralysie de la mémoire* »<sup>1218</sup> observée dans l'application de ce dernier. Le fait que chaque Communauté autonome intègre de manière variable les principes de la justice transitionnelle, parfois en les intégrant de manière explicite, témoigne à la fois de la diversité des instruments de justice transitionnelle, mais aussi de la persistance des revendications liées à une justice post-transitionnelle pour les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste.

Entre 2013 et 2019, se développe une inflation législative dans plusieurs Communautés autonomes, donnant lieu à des appellations diverses (« mémoire historique », « mémoire démocratique », « mémoire historique et démocratique ») et à un effet de mimétisme cumulatif des législations régionales dans lequel s'intègre pleinement la Communauté Autonome Basque de manière spécifique (au même titre que la Catalogne et l'Andalousie)<sup>1219</sup>. Ce mouvement aboutit entre autres les 15 et 16 mars 2018 à la première

---

<sup>1217</sup> *Idem*, art. 9.

<sup>1218</sup> DE ANDRÉS Jesús, « Las estatuas de la dictadura y viceversa. El franquismo y sus símbolos (1936-2018) », in GUIXÉ Jordi & al., *op. cit.*, p. 166.

<sup>1219</sup> AGUILAR Paloma, RAMIREZ-BARAT Clara, « Amnesty and reparations without truth or justice in Spain », in WOUTERS Nico (ed.), *op. cit.*, p. 239. Ces communautés autonomes sont aussi mises en avant par le

réunion de la *Red Interautonómica de Memoria Histórica* dans la Communauté Forale de Navarre, qui rassemble l'ensemble des Communautés autonomes à l'exception de Murcia, Madrid et des Canaries afin d'échanger autour de « bonnes pratiques » relatives aux politiques de « récupération de la mémoire historique ».

L'application d'instruments de justice transitionnelle dans les différentes Communautés autonomes espagnoles se traduit ainsi par des instruments inégaux très variables (A) et inédits dans la mesure où ils tendent à dépasser le cadre juridique central (B).

#### A. *Des instruments inégaux*

Les disparités historiques et socio-politiques des différentes communautés autonomes permettent aisément de comprendre la différence entre des territoires concernant l'engouement relatif aux lois mémorielles régionales et la constitution progressive d'une dynamique inter-régionale. En effet, il faut d'abord rappeler que chaque Communauté autonome applique de manière distincte la rupture mémorielle impliquée par l'adoption de la Loi de Mémoire Historique.

Cette perspective régionale est d'autant plus importante à prendre en compte que les différentes Communautés autonomes espagnoles sont caractérisées par des différences sociales, historiques et donc politiques considérables. Cette différence affecte par exemple la réalité des crimes commis dans ces différents territoires, notamment concernant la guerre civile et les premières années de la dictature franquiste. Ces dynamiques mémorielles entrent aussi logiquement dans des scènes politiques régionales très différentes : Communautés autonomes ayant un socle conservateur sont moins enclines à adopter des législations spécifiques, et résistent même à l'application du cadre juridique central abordé dans la section précédente. À l'inverse, les territoires ancrés à gauche et ayant des partis autonomistes ou indépendantistes influents développent des discours se réclamant principalement de la lutte anti-franquiste, qui sont les principaux promoteurs de cet engouement régional pour la « récupération de la mémoire historique ».

---

Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition. V. A/HRC/27/49/Add.1, résumé introductif, § 3, p. 1.

Cette généralisation connaît néanmoins quelques exceptions, comme par exemple, le cas aragonais, très peu présent dans le panorama médiatique et politique espagnol, et qui ne fait pas état d'un mouvement régionaliste ou indépendantiste ayant un poids majoritaire<sup>1220</sup>. Par ailleurs, les différences politiques à prendre en compte ne sont pas seulement géographiques ou spatiales, mais aussi temporelles, certains territoires connaissant des changements politiques multiples, tels que la Catalogne avec la mise sous tutelle de son autonomie, ou encore le changement de gouvernement en Andalousie en décembre 2018, mettant un terme à plus de quatre décennies de gouvernement socialiste à la faveur notamment de *Vox*, dont une des priorités est d'abroger l'ensemble des dispositions législatives centrales et régionales relatives à la mémoire historique<sup>1221</sup>. La Communauté forale de la Navarre témoigne aussi de l'importance de ce paramètre, le changement de gouvernement opéré de 2015 à 2019 impliquant une évolution radicale dans les politiques de « récupération de la mémoire »<sup>1222</sup>.

Au regard de cette diversité politique, près de la moitié des Communautés autonomes espagnoles ne disposent pas en 2019 de législation spécifique relative à la mémoire historique. Néanmoins, l'absence de législation ne signifie pas qu'il n'existe pas d'initiatives relatives à la mémoire historique portées par la société civile, ou qu'il n'existe pas d'accord de collaboration entre autorités publiques régionales et des associations mémorialistes afin de promouvoir la recherche de fosses communes par exemple. Dans ce cas, les autorités régionales tendent à mettre en place des conventions avec des structures associatives - conventions qui sont parfois antérieures à la législation centrale comme dans le cas des Asturies<sup>1223</sup>. La majorité de ces communautés autonomes témoignent néanmoins d'une

---

<sup>1220</sup> Il existe en Aragon des partis nationalistes ou régionalistes comme le CHA ou le PAR, mais qui restent des variables d'ajustement pour les partis politiques majoritaires présents dans l'ensemble du territoire espagnol et l'assemblée aragonaise (dominée par le PP, le PSOE, *Podemos* et *Ciudadanos* qui rassemblent les trois quarts des députés), contrairement à la Communauté Autonome Basque où les nationalistes et indépendantistes représentent la majorité du parlement régional. La loi de mémoire historique votée par les socialistes et *Podemos*, compte sur l'abstention de *Ciudadanos* et l'opposition du *Partido Popular* et du *Partido Aragonés*.

<sup>1221</sup> La question de la « mémoire historique » apparaît dans les « 100 mesures urgentes pour une Espagne en vie », présentées le 7 octobre 2018 à Vistalegre : « 9- *Derogación inmediata de la Ley de Memoria Histórica. Ningún parlamento está legitimado para definir nuestro pasado, y menos excluyendo a los españoles que difieren de sus definiciones. No puede utilizarse el pasado para dividirnos, al contrario, hay que homenajear conjuntamente a todos los que, desde perspectivas históricas diferentes, lucharon por España* » (en ligne).

<sup>1222</sup> En 2015, une coalition quadripartite porte Uxue Barkos (*Geroa Bai*, coalition dont fait partie le PNV) au pouvoir, mettant fin à l'alternance entre les formations *Unión del Pueblo Navarro* et *Partido Socialista de Navarra* au pouvoir depuis la transition démocratique.

<sup>1223</sup> *Convenio de colaboración suscrito el 1 de julio de 2003 entre el Gobierno del Principado de Asturias y la Universidad de Oviedo para la Identificación de fosas comunes y otros lugares de enterramiento de personas desaparecidas como consecuencia de la Guerra Civil*. Les travaux et recherches relatives à la mémoire historique disposent d'un budget inférieur à 25 000 euros.

application *a minima* de la Loi 52/2007, comme par exemple en Cantabrie, Castilla-La-Mancha, Galice, Madrid, Murcia, ou encore la Rioja<sup>1224</sup>. Il s'agit ainsi pour les autorités centrales, en application de l'article 12-1 de la Loi de Mémoire Historique, de collaborer avec les autorités régionales à travers la mise en place de protocoles d'actions et de conventions permettant d'accorder des subventions aux associations mémorialistes engagées dans les recherches de fosses communes. Cette application stricte explique la réalisation - au moins de principe - d'un *Mapa de fosas* dans toutes les communautés autonomes espagnoles.

Au-delà de ces exceptions, les différentes lois de mémoire à l'échelle régionale peuvent être répertoriées en plusieurs générations. José Luis De la Cuesta et Miren Odriozola<sup>1225</sup> en identifient trois de manière synthétique: une première génération centrée sur des aspects spécifiques de la mémoire historique (exhumations de fosses communes, réparations aux victimes), une deuxième visant à l'annulation de sentences pénales permettant une « réparation juridique » (Catalogne et Baléares), et une troisième génération ayant des propos et des visées plus généraux, dont l'exemple est la Communauté Forale de Navarre en 2013, à laquelle ont suivi les lois andalouse et aragonaise. Chaque Communauté autonome entretient ainsi des rapports singuliers à la norme centrale. En effet, parmi les communautés autonomes disposant de leur propre législation, le cas de *Castilla-y-León* est paradigmatique d'une application stricte de la Loi 52/2007. En effet, le Décret 9/2018 se présente comme l'application de la Loi 52/2007, du Statut d'autonomie de la Communauté autonome qui exige que les politiques publiques soient orientées vers une culture de paix, mais aussi (et de manière relativement originale) des valeurs de l'Union européenne<sup>1226</sup>. D'autres textes justifient le vote d'une nouvelle loi au regard de la nécessité de combler le « *vide juridique* »<sup>1227</sup>. Afin de pallier cette carence, le Droit international est régulièrement

---

<sup>1224</sup> V. *inter alia* Orden de 8 de junio de 2006 por la que se convocan subvenciones a particulares, asociaciones e instituciones culturales para la realización de actividades culturales relacionadas con la recuperación de la memoria histórica, DOG n°116, 19 de junio de 2006, p. 9779; le *Convenio de colaboración suscrito el 18 de diciembre de 2008 entre a Xunta de Galicia e a Universidad de Santiago de Compostela para a realización dos traballos de exhumación e identificación das vítimas da represión na Guerra Civil. Decreto 15/2017, de 12 de mayo, por el que se crea el Consejo Asesor de la Memoria Histórica*, BOR n°56, 17 mai 2017; *Plan de acción de Memoria Histórica 2018-2019*, Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior, Gobierno de la Rioja, 2017, 28 p.

<sup>1225</sup> DE LA CUESTA José Luis, ODRIOZOLA Miren, « Marco normativo de la memoria histórica en España: legislación estatal y autonómica », *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n°20, 2018, p. 17.

<sup>1226</sup> *Decreto 9/2018, de 12 de abril, de la Memoria Histórica y Democrática de Castilla y León*, BOCYL n°73, 16 avril 2018, préambule, § 2 et 3. La référence au cadre juridique européen est très générale et ne fait pas mention d'une disposition contraignante précise.

<sup>1227</sup> *Ley 10/2016, de 13 de junio, para la recuperación de personas desaparecidas durante la guerra civil y el franquismo*, BOIB n°76, 16 juin 2016, préambule, § 5.

évoqué, au même titre que les principes de la justice transitionnelle dans les préambules<sup>1228</sup>. Cette complémentarité ne désigne pas seulement une dynamique d'amélioration ou de perfectionnement de la norme centrale : elle désigne aussi l'évolution inter-régionale dans laquelle chaque norme régionale entre dans un jeu de miroir, où elles représentent, une « *inspiration* » et un « *modèle* »<sup>1229</sup>.

La complémentarité avec la Loi 52/2007 s'ancre aussi dans une volonté de souligner la « *maturité démocratique* »<sup>1230</sup>, ainsi qu'une « *culture politique suffisamment tolérante afin d'aborder de manière sereine et mature la relation au passé traumatique lié à la guerre civile et à la dictature franquiste* »<sup>1231</sup>. Cette maturité est permise notamment par les associations mémorialistes, lesquelles sont saluées dans de nombreux textes. Par exemple, la législation de Castilla y León se distingue par la place qu'elle accorde aux associations mémorialistes, décrites dans le texte comme « *les entités constituées pour la défense de la mémoire historique* ». Ces associations mémorialistes sont « *titulaires des intérêts légitimes collectifs des victimes* »<sup>1232</sup> et bénéficient d'un soutien institutionnel et économique pour les projets liés aux exhumations. La loi des Îles Baléares s'appuie en grande partie sur le travail des associations mémorialistes explicitement nommées (*Memoria de Mallorca* et le *Foro por la Memoria de Ibiza y Formentera*) en évoquant 2000 personnes, et se distingue dans la mesure où elle présente les associations de victimes comme distinctes des associations mémorialistes, dont l'activité doit être soutenue par les autorités publiques. La loi d'Extremadura va plus loin encore dans cette distinction en identifiant de manière séparée

---

<sup>1228</sup> Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana, BOE n°311, de 23 de diciembre de 2017, préambule, I, § 9. Il est notamment fait référence à la Déclaration universelle des droits de l'homme, ou encore à la résolution 2004/72 de la Commission des droits de l'homme, relative aux principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme à travers la lutte contre l'impunité. V. aussi Ley del Principado de Asturias 1/2019, de 1 de marzo, para la recuperación de la memoria democrática en el Principado de Asturias, BOE n°88, 12 avril 2019, art. 1-1.

<sup>1229</sup> Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears, BOE n°117, 14 mai 2018, préambule, section V, § 2; Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana, BOE n°311, 23 décembre 2017, préambule, Section I, § 6. La législation de la Communauté Valencienne évoque explicitement une collaboration (art. 58). Dans le cas aragonais, les différentes « lois de mémoire » adoptées jusqu'en novembre 2018 sont explicitement énumérées. Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón, BOA, n°226, préambule, Section I, § 3.

<sup>1230</sup> Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía, Comunidad Autónoma de Andalucía, BOJA n°63, 3 avril 2017, Préambule, Section I, § 1.

<sup>1231</sup> Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón, BOA, n°226, préambule, Section I, § 1 et Section II, § 3.

<sup>1232</sup> Decreto 9/2018, de 12 de abril, de la Memoria Histórica y Democrática de Castilla y León, BOCYL n°73, 16 avril 2018, préambule, § 11 et art. 14. Sur la reconnaissance des associations mémorialistes, V. aussi: Ley 10/2016, de 13 de junio, para la recuperación de personas desaparecidas durante la guerra civil y el franquismo, BOIB n°76, 16 juin 2016, préambule, § 5; Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears, BOE n°117, 14 mai 2018, art. 21.



les associations mémorialistes, les associations de familles de victimes, ainsi que les associations de victimes de vols de bébés<sup>1233</sup>.

Le dénominateur commun à l'ensemble de ces législations régionales est la priorité donnée aux exhumations de fosses communes. En effet, que ces exhumations soient la conséquence de l'application de la Loi 52/2007 ou qu'elles témoignent d'une volonté politique des autorités régionales d'approfondir voire d'accélérer le travail de recherches des corps des victimes de la guerre civile et du franquisme, elles constituent la disposition centrale commune à l'ensemble des communautés autonomes concernées. Elles consistent en un soutien administratif aux victimes<sup>1234</sup>, une aide à la localisation des fosses communes, à l'exhumation et à l'identification des corps, ainsi qu'à l'établissement d'un *mapa de fosas* régional<sup>1235</sup>, à la création d'une banque de données ADN pour identifier les corps, et à la mise en place d'une protection renforcée des archives relatives à la mémoire historique.

À partir de ce tronc commun, les autres Communautés autonomes se distinguent à travers plusieurs dispositions. Par exemple, les exhumations sont l'objet d'une législation spécifique distincte de la loi de mémoire régionale en Catalogne, où la Loi 10/2009 implique la responsabilité directe de l'administration catalane dans les exhumations, au moyen notamment de la création du *Comité Técnico para la Recuperación e Identificación de Personas Desaparecidas durante la Guerra Civil y la Dictadura Franquista*. Certaines Communautés autonomes prévoient des protocoles techniques d'exhumations comme par exemple dans les îles Canaries ou en Andalousie. Aux Baléares, ces politiques sont déclarées d'utilité publique, urgentes, et doivent assurer une assistance psychologique pour les familles des victimes durant le processus d'exhumation<sup>1236</sup>.

---

<sup>1233</sup> *Ley 1/2019, de 21 de enero, de memoria histórica y democrática de Extremadura*, Presidencia de la Junta de Extremadura, BOE n°16, 24 janvier 2019, art. 20-2.

<sup>1234</sup> *Decreto 9/2018, de 12 de abril, de la Memoria Histórica y Democrática de Castilla y León*, BOCYL n°73, 16 avril 2018, art. 2.

<sup>1235</sup> Le *mapa de fosas* régionaux vise dans les communautés autonomes où il est prévu, à compléter le *Mapa de fosas* présenté par le ministère de la Justice espagnol en 2011, apparaissant largement lacunaire, « de nombreux territoires n'ayant été représentés ni par des institutions ni par des associations et la recherche historique tout autant qu'archéologique ayant été quasi nulle » selon Jimi Jimenez et Lourdes Herrasti. JIMENEZ Jimi, HERRASTI Lourdes, « Objets associés des fosses de la guerre civile en Espagne », *Les Cahiers Sirice*, n°19, 2007, p. 43.

<sup>1236</sup> À la notion d'urgence sont associés les termes de célérité et d'efficacité des politiques publiques à mettre en place, ce qui constitue une véritable originalité dans cette loi, au même titre que sa prise en considération relativement pragmatique et réaliste de la difficulté (voire la quasi-impossibilité) de porter assistance à l'ensemble des victimes directes et indirectes de la guerre civile et du franquisme. *Ley 10/2016, de 13 de junio, para la recuperación de personas desaparecidas durante la guerra civil y el franquismo*, BOIB n°76, 16 juin 2016, préambule, § 8; *Ley 5/2018, de 14 de diciembre, de memoria histórica de Canarias y de reconocimiento y reparación moral de las víctimas canarias de la guerra civil y la dictadura franquista*, BOIC n°250, 27 décembre 2018, art. 6; *Ley 10/2009, de 30 de junio, sobre la localización e identificación de las personas*

Le cas navarrais est singulier dans cette fragmentation régionale. En effet, à partir de 2015, ce mouvement régional général - renforcé dans le cas navarrais par le changement de gouvernement régional - se traduit par ailleurs par un engagement total de la responsabilité du gouvernement de la Communauté forale de Navarre dans les procédures d'exhumations, répondant ainsi à une des revendications majeures des associations mémorialistes. Cet engagement se traduit en 2016 par l'établissement d'une convention annuelle entre le gouvernement navarrais et la Société de Sciences *Aranzadi*, à laquelle correspond un plan d'exhumation annuel établi à partir des informations apportées par des particuliers, des associations mémorialistes et par les autorités régionales<sup>1237</sup>. D'autre part, il est intéressant de souligner que dans la Communauté Forale de Navarre, la question des exhumations ne concerne pas uniquement les victimes de violations des droits de l'homme, mais aussi leurs responsables. En effet, à l'instar de la question de l'exhumation de Francisco Franco du *Valle de los Caídos*, le gouvernement navarrais parvient à organiser l'exhumation du Général Mola (un des principaux responsables lors du coup d'État du 17 juillet 1936) le 24 octobre 2016 de la *Cripta de los Caídos*, de manière privée et avec l'autorisation de la famille du défunt. Cette exhumation concerne également le Général Sanjurjo, pour lequel la question de l'exhumation se révèle beaucoup plus problématique<sup>1238</sup>.

Cette progressive évolution est constitutive de ruptures régionales concernant le traitement des victimes de la guerre civile et du franquisme, qui se traduisent par une réelle asymétrie mémorielle dans leurs contenus. Cette asymétrie régionale s'ajoute ainsi à la rupture centrale portée par la Loi 52/2007, et participe à son tour de la construction d'un cadre juridique fragmenté dans lequel s'insèrent les instruments de la justice post-transitionnelle de la Communauté Autonome Basque.

---

*desaparecidas durante la Guerra Civil y la dictadura franquista, y la dignificación de las fosas comunes*, Comunidad Autónoma de Cataluña, BOE n°186, 3 août 2009, art. 7. Cette loi est le résultat de revendications portées au sein de l'assemblée catalane à partir du début des années 2000. V. par exemple: *Moción 217/VI del Parlamento de Cataluña, en relación con la recuperación de la memoria histórica especialmente al reconocimiento de las personas desaparecidas durante la Guerra civil y la posguerra*, publiée le 31 mars 2003 au *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* n°410; *Ley 5/2018, de 14 de diciembre, de memoria histórica de Canarias y de reconocimiento y reparación moral de las víctimas canarias de la guerra civil y la dictadura franquista*, BOIC n°250, 27 décembre 2018, art. 5; *Orden de 7 de septiembre de 2009, por la que se aprueba el Protocolo Andaluz de actuación en exhumaciones de víctimas de la Guerra Civil y la Posguerra*, BOJA n°190, 28 septembre 2009; *Ley 10/2016, de 13 de junio, para la recuperación de personas desaparecidas durante la guerra civil y el franquismo*, BOIB n°76, 16 juin 2016, art. 9 et 7-2.

<sup>1237</sup> Dotée d'un budget de 100 000 euros par an, cette convention permet de travailler sur 32 fosses communes et d'exhumer 65 corps entre janvier 2016 et février 2018.

<sup>1238</sup> Malgré une plainte de la fille du Général Sanjurjo, le corps du Général est exhumé de la *Cripta de los Caídos* puis inhumé dans un panthéon militaire de Melilla en mars 2017, en présence de hauts gradés militaires et du maire de Melilla, Juan José Imbroda, du *Partido Popular*.

## B. Des instruments inédits

L'analyse des instruments de justice post-transitionnelle dans les législations des différentes Communautés autonomes espagnoles révèle la mise en place d'instruments inédits, qui s'affranchissent à leur manière du cadre juridique central, et des temporalités admises.

Tout d'abord, ce caractère inédit se reflète dans les bornes temporelles de la « mémoire historique » intégrée dans les différentes législations. Si les bornes temporelles instaurées par la législation centrale sont généralement admises (1936-1978)<sup>1239</sup>, plusieurs Communautés autonomes vont au-delà de la chronologie centrale, ajoutant ainsi à l'ambiguïté transitionnelle identifiée précédemment. À titre d'exemple, le texte catalan s'inscrit dans une « *longue trajectoire dans la lutte pour ses libertés et la défense de ses institutions* », marquée par 1714 (Prise de Barcelone par les Bourbons après la guerre de Succession au trône d'Espagne), les deux républiques, la dictature de Primo de Rivera et celle de Franco. Ancrée dans une condamnation explicite de l'oubli et la *desmemoria* dans laquelle s'est enracinée la transition démocratique espagnole, elle se centre essentiellement sur les victimes de la guerre civile et du franquisme. La Première et la Seconde République y sont présentées comme les « *moments culminants de cette lutte et sont les antécédents immédiats du cadre démocratique actuel* »<sup>1240</sup>. Un des objectifs centraux de la *Generalitat* est donc de promouvoir la connaissance relative à la Seconde République, de la guerre civile et du franquisme. La Seconde République est aussi intégrée à la « mémoire historique et démocratique d'Extremadura », où cette dernière désigne à la fois la Seconde République, la guerre civile, la dictature franquiste et la transition démocratique (jusqu'à l'adoption de la Constitution)<sup>1241</sup>. La Seconde République est dans le cas aragonais mise en valeur dans la définition de la « mémoire démocratique » et de la « construction de la généalogie démocratique commune ». Elle occupe ainsi une « *place centrale dans les politiques de*

---

<sup>1239</sup> *Ley 5/2018, de 14 de diciembre, de memoria histórica de Canarias y de reconocimiento y reparación moral de las víctimas canarias de la guerra civil y la dictadura franquista*, BOIC n°250, 27 décembre 2018, art. 1; *Ley del Principado de Asturias 1/2019, de 1 de marzo, para la recuperación de la memoria democrática en el Principado de Asturias*, art. 2.

<sup>1240</sup> *Ley 13/2007, de 31 de octubre, del Memorial Democrático*, Comunidad Autónoma de Cataluña, BOE n°284, 27 novembre 2007, préambule, § 1.

<sup>1241</sup> *Ley 1/2019, de 21 de enero, de memoria histórica y democrática de Extremadura*, Presidencia de la Junta de Extremadura, BOE n° 16, 24 janvier 2019, art. 1-2. Concernant le cas d'Extremadura, il convient de préciser que la législation est relativement tardive mais qu'elle est précédée de la signature d'une convention entre autorités publiques et universitaires en 2002. V. le *Convenio de colaboración suscrito el 2 de diciembre de 2002 entre la Junta de Extremadura, y las Diputaciones Provinciales de Badajoz y Cáceres y la Universidad de Extremadura para la « Recuperación de la Memoria Histórica de Extremadura »*.

*construction de la mémoire démocratique de l'Aragon* » dans la mesure où elle a permis « une impulsion modernisatrice dans la quasi-totalité des pans de la société, en particulier dans l'éducation, le secteur agricole, le droit du travail et la participation politique »<sup>1242</sup>. Ce dépassement temporel concerne aussi la borne supérieure du cadre juridique central. La législation des Baléares met ainsi en avant la notion de *memoria democrática* pour désigner à la fois les politiques de réparations destinées aux victimes de la répression durant la guerre civile et le franquisme ainsi que leur contribution à la démocratie, mais aussi le travail de collecte d'archives qui est à réaliser dans une période plus large, allant du début de la Seconde République à la déclaration du Statut d'Autonomie des Baléares le 25 février 1983<sup>1243</sup>. Il en est de même en Andalousie, où la mémoire historique intègre la Seconde République et s'étend jusqu'à l'approbation du Statut d'autonomie de l'Andalousie, en 1981<sup>1244</sup>. Dans la Communauté Autonome Valencienne, la législation vise à « récupérer et à préserver les valeurs de la mémoire démocratique valencienne », laquelle s'ancre dans une période plus large allant de la proclamation de la Seconde République (14 avril 1931) jusqu'à l'entrée en vigueur du Statut d'autonomie de la Communauté Valencienne (10 juillet 1982)<sup>1245</sup>.

Ensuite, à ces représentations temporelles variables correspondent des définitions diverses des victimes, lesquelles sont intégrées de manière variable. Parmi les différentes catégories de victimes, se distinguent les bébés volés, mentionnés dans la législation des Canaries, des Baléares et de la Communauté Valencienne<sup>1246</sup>. La question du genre est intégrée explicitement en Andalousie et dans le préambule de la législation de 2018 des Baléares, qui intègre la question du genre en mettant en avant la « mémoire des femmes » et en revenant sur le caractère spécifique des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire subies, tout en soulignant leur rôle militant singulier. Il en est de même dans les

---

<sup>1242</sup> Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón, BOA, n°226, préambule, Section I, § 4, Section III, § 2 et 3, et art. 5.

<sup>1243</sup> Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears, Comunidad Autónoma de las Illes Balears, BOE n°117, art. 6.4.

<sup>1244</sup> Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía, préambule, V, § 1 et art. 1. Le Statut d'Autonomie de l'Andalousie est approuvé par referendum le 20 octobre 1981, et entre en vigueur le 30 décembre de la même année.

<sup>1245</sup> Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana, BOE n°311, 23 décembre 2017, art. 3-a).

<sup>1246</sup> Ley 5/2018, de 14 de diciembre, de memoria histórica de Canarias y de reconocimiento y reparación moral de las víctimas canarias de la guerra civil y la dictadura franquista, BOIC n°250, 27 décembre 2018, art. 2-2-b); Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears, BOE n°11714 mai 2018, troisième disposition additionnelle; Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana, BOE n°311, 23 décembre 2017, cinquième disposition additionnelle.

Asturies, où la législation mentionne explicitement les violations massives des droits de l’homme explicitement orientées sur le genre<sup>1247</sup>. Ces deux catégories sont intégrées dans une même loi en Extremadura<sup>1248</sup>, tandis que la loi navarraise intègre à la fois les bébés volés, les victimes LGBTI+, les « *esclaves du franquisme* »<sup>1249</sup>, ainsi que l’enjeu du genre, en soulignant les violations des droits de l’homme commises contre les femmes (hors assassinat) visant à les humilier. La définition des victimes varie aussi dans leur dimension plus ou moins extensive. En effet, sont considérées comme des victimes celles allant jusqu’au troisième degré dans le cas des Baléares et de la Communauté Autonome Valencienne<sup>1250</sup>. En Extremadura, il s’agit de la même définition extensive de la notion de victime incluant les ascendants et les descendants jusqu’au troisième degré, avec l’intégration de la période transitionnelle jusqu’à l’adoption de la Constitution pour les victimes de privations de biens<sup>1251</sup>. L’analyse des différentes définitions des victimes permet aussi de mettre en lumière une distinction des victimes selon la période de perpétration des crimes. En effet, la législation d’Extremadura ne prend pas en compte de la même manière toutes les victimes incluses dans la « *mémoire historique et démocratique* »<sup>1252</sup>: le droit à la vérité y apparaît ainsi dans une perspective essentiellement historique et collective (pour les victimes de violations des droits de l’homme commises entre 1931 et 1936), alors qu’il revêt

<sup>1247</sup> *Decreto 372/2010, de 21 de septiembre, por medio del cual se establecían indemnizaciones a mujeres que sufrieron formas de represión en su honor, intimidad y propia imagen*, BOJA n°100, 13 octobre 2010; *Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears*, BOE n°117, 14 mai 2018, préambule, Section IV; *Ley del Principado de Asturias 1/2019, de 1 de marzo, para la recuperación de la memoria democrática en el Principado de Asturias*, BOE n°88, 12 avril 2019, V. préambule, Section III, § 4 à 6; art. 3-1-b); art. 8-2-j); art. 22-1.

<sup>1248</sup> *Ley 1/2019, de 21 de enero, de memoria histórica y democrática de Extremadura*, Presidencia de la Junta de Extremadura, DOE n°16, 24 janvier 2019, art. 5-1 (pour les bébés volés), art. 46 et cinquième disposition additionnelle (pour le genre).

<sup>1249</sup> La question des bébés volés est ajoutée notamment aux art. 1-1 et 13-2 de la loi initiale avec la *Ley Foral 11/2017, de 3 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre, de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros asesinados y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936*, BON n°137, 17 juillet 2017. La référence aux victimes LGBTI+ est introduite à l’article 13-6 par la *Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad social de las personas LGTBI+*, BOE n°173, 21 juillet 2017. Concernant les esclaves du franquisme: *Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre, de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros asesinados y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936*, BON n° 233, 4 décembre 2013, art. 17.

<sup>1250</sup> *Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears*, BOE n°117, 14 mai 2018, préambule, art. 4-3-f). V. aussi la troisième disposition additionnelle concernant les bébés volés de la dictature. *Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana*, BOE n°311, 3 décembre 2017, art. 3-b)-3.

<sup>1251</sup> *Ley 1/2019, de 21 de enero, de memoria histórica y democrática de Extremadura*, Presidencia de la Junta de Extremadura, BOE n°16, 24 janvier 2019, art. 5.

<sup>1252</sup> *Ley 1/2019, de 21 de enero, de memoria histórica y democrática de Extremadura*, Presidencia de la Junta de Extremadura, DOE n°16, 24 janvier 2019, art. 1-2. Concernant le cas d’Extremadura, il convient de préciser que la législation est relativement tardive mais qu’elle est précédée de la signature d’une convention entre autorités publiques et universitaires en 2002. V. le *Convenio de colaboración suscrito el 2 de diciembre de 2002 entre la Junta de Extremadura, y las Diputaciones Provinciales de Badajoz y Cáceres y la Universidad de Extremadura para la “Recuperación de la Memoria Histórica de Extremadura”*.

un aspect individuel pour les victimes de violations des droits de l'homme commises entre le début de la guerre civile et l'adoption de la Constitution en 1978<sup>1253</sup>.

Le caractère extensif de la définition des victimes implique même dans certaines Communautés autonomes l'intégration ou du moins la reconnaissance explicite des victimes franquistes du camp républicain durant la guerre civile. C'est notamment le cas dans la législation aragonaise, qui mentionne dans son préambule les victimes de violations des droits de l'homme commises durant la Seconde République, qu'elles soient républicaines ou qu'elles aient été exaltées par le franquisme par la suite, afin de les reconnaître et de tenter de situer cette loi au-delà des clivages partisans<sup>1254</sup>. En effet, si cette loi est essentiellement orientée vers la réhabilitation de la Seconde République, pour ce territoire, elle reconnaît les victimes franquistes de la guerre civile, sans pour autant leur appliquer le contenu intégral de cette loi, qui se centre sur les victimes républicaines de la guerre civile et du franquisme. Ainsi, la loi aragonaise établit le droit à la vérité pour une période débutant au moment de la proclamation de la Seconde République, c'est-à-dire le 14 avril 1931, jusqu'à l'adoption de la Constitution de 1978. Il en est de même dans la *Comunitat Valenciana*, où le préambule ne fait pas seulement référence aux victimes du franquisme mais aussi aux victimes des violences commises par les républicains durant la Seconde République espagnole, dont il s'agit néanmoins de reconnaître la « *mémoire et la dignité* »<sup>1255</sup>, sans qu'elles n'entrent totalement dans la définition des victimes indiquée par la suite.

Par ailleurs, plusieurs législations régionales se distinguent par le degré d'institutionnalisation des politiques de justice post-transitionnelle qu'elles appliquent, parfois matérialisées par la création d'instituts de la mémoire régionaux. La Catalogne est la première Communauté autonome créant par une loi un institut spécifique, appelé *Memorial democrático*, auquel succèdent d'autres institutions: *Instituto de la Memoria Democrática de Andalucía*, *Instituto Valenciano de la Memoria Democrática*, *los Derechos Humanos y las Libertades Públicas*, *l'Instituto de la Memoria Histórica y Democrática de Extremadura*, ou encore *l'Instituto Asturiano de la Memoria Democrática*<sup>1256</sup>. Là encore, la Communauté

---

<sup>1253</sup> *Ley 1/2019, de 21 de enero, de memoria histórica y democrática de Extremadura*, Presidencia de la Junta de Extremadura, DOE n°16, 24 janvier 2019, art. 4-a).

<sup>1254</sup> *Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón*, BOA, n°226, préambule, Section II, § 4.

<sup>1255</sup> *Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana*, BOE n°311, 23 décembre 2017, préambule, Section I, § 23. La distinction est aussi opérée dans l'article 3.

<sup>1256</sup> *Ley 13/2007, de 31 de octubre, del Memorial Democrático*, Comunidad Autónoma de Cataluña, BOE n°284, 27 novembre 2007, préambule, § 2; *Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía*, Comunidad Autónoma de Andalucía, BOJA n°63, 3 avril 2017, art. 45. Concernant le cas

Forale de Navarre fait exception, à travers la création de la Direction générale de la paix, de la coexistence et des droits humains<sup>1257</sup>, divisée entre l'Institut Navarrais de la Mémoire, et le Service de coexistence et des droits humains<sup>1258</sup>. L'Institut de la Mémoire est un lieu de conservation du patrimoine navarrais lié à la mémoire, un « *patrimoine mémorialiste* » considéré dans ses formes multiples, qui prend en compte l'ensemble des violations des droits de l'homme commises du soulèvement militaire de 1936 jusqu'au terrorisme d'ETA, tout en replaçant les différentes victimes dans « *leur contexte victimaire* »<sup>1259</sup>.

À ces spécificités institutionnelles correspondent des réparations essentiellement symboliques, l'engagement financier se traduisant par un soutien financier ou administratif aux projets portés par la société civile en lien avec la mémoire historique. En Aragon, des programmes gouvernementaux sont mis en place dès 2004 à travers le projet « Mémoire amère », puis en 2007 par un soutien financier aux initiatives en lien avec la mémoire historique<sup>1260</sup>. Dans l'ensemble des Communautés autonomes disposant d'une législation spécifique, il s'agit ainsi de politiques mémorielles orientées vers « *la commémoration, la diffusion, le conseil, la participation sociale, les hommages aux victimes, la recherche d'information, la mémoire ainsi que le patrimoine démocratique* »<sup>1261</sup>. Ces politiques mémorielles intègrent notamment la question des archives<sup>1262</sup>. La portée symbolique des

---

andalou, il convient de préciser que la création d'un institut de la mémoire régionale est précédée en 2003 par un décret impliquant les autorités regionales andalouses dans la récupération de la mémoire historique (V. *Decreto 334/2003, de 2 de diciembre, para la coordinación de actuaciones en torno a la recuperación de la memoria histórica y el reconocimiento institucional y social de las personas desaparecidas durante la Guerra Civil española y la Posguerra*, BOJA n°236, 9 décembre 2003), et en particulier deux ans plus tard, à travers la création d'un « commissaire à la récupération de la mémoire historique (V. *Decreto 54/2005, de 22 de febrero de 2005, por el que se crea la figura de Comisario para la recuperación de la Memoria Histórica*, BOJA n°40, 25 février 2005) ; *Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana*, BOE n°311, 23 décembre 2017, art. 44 à 56; *Ley 1/2019, de 21 de enero, de memoria histórica y democrática de Extremadura*, Presidencia de la Junta de Extremadura, DOE n°16, 24 janvier 2019, art. 47 ; *Ley del Principado de Asturias 1/2019, de 1 de marzo, para la recuperación de la memoria democrática en el Principado de Asturias*, BOE n°88, 12 avril 2019, art. 9.

<sup>1257</sup> *Decreto foral 129/2015, de 28 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica del departamento de relaciones ciudadanas e institucionales*, BON n°170, 31 août 2015.

<sup>1258</sup> La création de l'Institut Navarrais de la mémoire a lieu après la modification du décret précédent: *Decreto foral 33/2018, de 9 de mayo, por el que se modifica el Decreto Foral 129/2015, de 28 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales*.

<sup>1259</sup> *Decreto foral 33/2018*, art. 4 et art. 28-f).

<sup>1260</sup> *Orden de 2 de octubre de 2007, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, por la que se adjudica una subvención del Fondo Local de Aragón para Proyectos Dirigidos a la Recuperación de la Memoria Histórica de la Lucha por la Democracia en Aragón, o en relación con Aragón, durante el periodo comprendido entre 1931 y 1980, para el año 2007*, BOA n°127, 29 octobre 2007, p. 14500.

<sup>1261</sup> José Luis DE LA CUESTA et Miren ODRIOZOLA, *op. cit.*, p. 32.

<sup>1262</sup> *Ley 21/2005, de 17 de noviembre, de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la Guerra Civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica*, Jefatura de estado, BOE n°276, 18 novembre 2005; *Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón*, BOA n°226, art. 25; *Ley 14/2017, de 10*

politiques mémorielles mises en place s'illustre aussi par la l'instauration de « Journée de la mémoire » spécifiques dans plusieurs communautés : 29 octobre comme « journée de souvenir de la naissance du mouvement démocratique pré-autonomique dans les Baléares », 14 juin comme « journée du souvenir et d'hommage aux victimes du coup d'État militaire et de la dictature » en Andalousie, 28 mars comme « Journée de la mémoire et de l'hommage aux victimes de la guerre civile et de la dictature » dans la Communauté Valencienne, et 3 mars « Journée de la mémoire démocratique » en Aragon<sup>1263</sup>. Le versant symbolique s'illustre aussi dans la patrimonialisation des « Lieux de mémoire »<sup>1264</sup> et la mise en place d'un régime de retrait des symboles faisant l'apologie du soulèvement militaire de 1936 ou du franquisme. Par exemple, la législation des Baléares évoque le rejet de « *toute manifestation qui suppose une reconnaissance du franquisme ou une exaltation du soulèvement militaire, de la Dictature franquiste ou du dictateur lui-même* », ainsi que le retrait des symboles du franquisme au moyen d'un barème de sanctions précis selon le degré de responsabilité et le retrait des titres honorifiques accordés durant la guerre civile ou le franquisme, ayant été accordés pour « *participation active* » à la répression<sup>1265</sup>.

Enfin, une analyse des différentes définitions de la « réparation » proposées dans les Communautés autonomes en question permet de souligner le caractère inégal de ces législations régionales. En effet, les définitions proposées sont génériques, à l'instar de la législation andalouse, qui évoque une réparation « pleine, effective, rapide et proportionnelle ». La législation d'Extremadura quant à elle affirme un droit à la réparation intégrale (juridique, morale et économique, liée à la réhabilitation, la satisfaction et l'indemnisation), mais qui se traduit concrètement par des recherches, publications et hommages publics, c'est-à-dire une réparation essentiellement symbolique. Il en est de

---

*de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana*, BOE n°311, 23 décembre 2017, art. 32 à 34.

<sup>1263</sup> *Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears*, BOE n°117, 14 mai 2018, art. 21. Cette date célèbre les manifestations du 29 octobre 1977 à l'occasion desquelles des dizaines de milliers d'habitants réclament un Statut d'autonomie pour les Baléares au lendemain de la fin de la dictature ; *Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía*, Comunidad Autónoma de Andalucía, BOJA n°63, 3 avril 2017, art. 15 à 20 ; *Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana*, BOE n°311, 23 décembre 2017, art. 36 ; *Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón*, BOA, n°226, art. 3 ; *Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón*, BOA, n°226, art. 3.

<sup>1264</sup> *V. inter alia Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía*, Comunidad Autónoma de Andalucía, BOJA n°63, 3 avril 2017, art. 21 à 30 ; *Ley Foral 29/2018, de 26 de diciembre, de Lugares de la Memoria Histórica de Navarra*, BON n°250, 31 décembre 2018, préambule, § 6, art 2 et 7 à 9.

<sup>1265</sup> *Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears*, BOE n°117, 14 mai 2018, préambule, art. 1 et art. 26. Les Canaries font état d'une disposition similaire : *Ley 5/2018, de 14 de diciembre, de memoria histórica de Canarias y de reconocimiento y reparación moral de las víctimas canarias de la guerra civil y la dictadura franquista*, BOIC n°250, 27 décembre 2018, art. 14.



même dans la législation aragonaise, où la « réparation pleine, effective, rapide et proportionnelle », reste symbolique et concentrée dans des réparations morales et des commémorations. La notion de réparation morale apparaît dans la législation des Canaries mais aussi dans la Communauté Forale de la Navarre, où l’Institut de la mémoire régional présente comme objectif l’aide aux recherches de fosses communes, l’accès au grand public de l’information, et la « *reconnaissance et réparation morale* » des victimes à travers des actes de commémoration et de sensibilisation à l’ensemble de la société aux « *valeurs des droits de l’homme et une culture de paix à partir de la mémoire* »<sup>1266</sup>.

À la notion de réparation est aussi associée la notion de « réparation juridique ». La Loi 11/2017 catalane identifie la réparation juridique à la déclaration de l’illégalité des tribunaux mis en place durant la guerre civile et le franquisme en Catalogne entre le 5 avril 1938 et décembre 1978. En effet, la Loi 11/2017 dénie ces tribunaux de toute authenticité de nature juridique de manière relativement prolix, en les comparant même à des « farces ». Il en est de même aux Baléares, où la « *réparation juridique* » des victimes de la guerre civile et de la dictature est obtenue à travers la déclaration de l’illégalité des tribunaux franquistes. Concernant les victimes de sentences émises par les différentes autorités judiciaires liées au franquisme, la loi andalouse demande au gouvernement central de mettre en place des réparations tout en restant vague sur le type de réparation à accorder à ces victimes<sup>1267</sup>. La notion de « réparation » est aussi associée à la notion d’indemnisation pour les victimes de la guerre civile et du franquisme, des indemnisations qui nécessitent la formation de commissions *ad hoc* afin d’organiser leur attribution<sup>1268</sup>.

---

<sup>1266</sup> Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía, Comunidad Autónoma de Andalucía, BOJA n°63, 3 avril 2017, art. 3-c); Ley 1/2019, de 21 de enero, de memoria histórica y democrática de Extremadura, Presidencia de la Junta de Extremadura, DOE n°16, 24 janvier 2019, art. 3-c). Une indemnisation économique est évoquée à l’article 23 mais dans des termes très génériques abordés dans le chapitre suivant (V. *supra* Partie 2 Titre 1 Chapitre 2 Section 1-II-B); Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón, BOA n°226, art. 5; Ley 5/2018, de 14 de diciembre, de memoria histórica de Canarias y de reconocimiento y reparación moral de las víctimas canarias de la guerra civil y la dictadura franquista, BOIC n°250, 27 décembre 2018, art. 1. Decreto foral 33/2018, de 9 de mayo, por el que se modifica el Decreto Foral 129/2015, de 28 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales, art. 28-1-c).

<sup>1267</sup> Ley 11/2017, de 4 de julio, de reparación jurídica de las víctimas del franquismo, Comunidad Autónoma de Cataluña, BOE n°173, 21 juillet 2017, préambule, § 12. Le préambule fait une référence fournie à des textes internationaux (Déclaration universelle des droits de l’homme, Pacte International relatif aux droits civils et politiques, Convention pour la sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales), ainsi que des recommandations du Rapporteur spécial pour la promotion du droit à la vérité, à la justice, à la réparation et aux garanties de non-répétition, Pablo de Greiff ; Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears, BOE n°117, 14 mai 2018, préambule, art. 22 ; Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía, Comunidad Autónoma de Andalucía, BOJA n°63, 3 avril 2017, quatrième disposition additionnelle.

<sup>1268</sup> V. *infra* Partie 2 Titre 1 Chapitre 2 Section 1.

La diversité des formes de la justice transitionnelle dans les communautés autonomes s'illustre aussi concernant la possibilité d'application du droit à la justice. Les différents textes régionaux matérialisent ainsi un « droit d'enquêter »<sup>1269</sup>, le rassemblement de preuves constitutives de délits lors des exhumations<sup>1270</sup>, la déclaration de nullité des décisions rendues par la justice d'exception franquiste<sup>1271</sup>, ou encore l'engagement direct des autorités régionales dans les procédures judiciaires<sup>1272</sup>. À la question de la possibilité d'engager des poursuites pénales correspond la qualification des crimes commis. La région de *Castilla y León*, ne fait par exemple aucune mention de la possibilité de constitution de preuves à partir des exhumations réalisées, et ne propose pas de qualifications explicites des violations des droits de l'homme commises<sup>1273</sup>. La législation catalane décrit les crimes commis durant la guerre civile et le franquisme comme des disparitions forcées impliquant l'application du droit à la vérité pour les proches ainsi que pour l'ensemble de la société<sup>1274</sup>. Il en est de même dans la législation des Baléares, où le protocole d'exhumation doit permettre d'aider à identifier l'existence d'exécutions arbitraires, de disparitions forcées, de crimes de guerre. La notion de crime contre l'humanité est quant à elle évoquée dans plusieurs communautés autonomes<sup>1275</sup>.

<sup>1269</sup> *Ley 1/2019, de 21 de enero, de memoria histórica y democrática de Extremadura*, Presidencia de la Junta de Extremadura, DOE n° 16, 24 janvier 2019, art. 3-b).

<sup>1270</sup> *Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana*, DOGV n° 8168, 13 novembre 2017, art. 13 et 14. Une disposition paradoxale dans la mesure où le préambule (§2) de ce même texte affirme le caractère « impossible et pratiquement irréalisable les poursuites judiciaires et la détermination de la responsabilité politique ».

<sup>1271</sup> *Ley del Principado de Asturias 1/2019, de 1 de marzo, para la recuperación de la memoria democrática en el Principado de Asturias*, BOE n°88, 12 avril 2019, Première disposition additionnelle.

<sup>1272</sup> *Ley 10/2016, de 13 de junio, para la recuperación de personas desaparecidas durante la guerra civil y el franquismo*, BOIB n°76, 16 juin 2016, art. 10; *Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears*, BOE n°117, 14 mai 2018, art. 3-1 et troisième disposition additionnelle; *Ley 1/2019, de 21 de enero, de memoria histórica y democrática de Extremadura*, Presidencia de la Junta de Extremadura, DOE n° 16, 24 janvier 2019, art. 18; *Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón*, BOA n° 226, 22 novembre 2018, préambule, art. 17 et 18; *Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía*, Comunidad Autónoma de Andalucía, BOJA n°63, 3 avril 2017, art. 14.

<sup>1273</sup> Une relative retenue qui peut être expliquée par le fait que la loi ait été votée par un gouvernement du *Partido Popular* (Vicente Herrera), il s'agit de la première loi de « mémoire historique » votée par des représentants du *Partido Popular* en Espagne. V. GARCÍA BRAVO Juan Carlos, « Un decenio de producción legislativa de Memoria histórica en el Estado español », in GUIXÉ Jordi & al., *op. cit.*, p. 294.

<sup>1274</sup> *Ley 10/2009, de 30 de junio, sobre la localización e identificación de las personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la dictadura franquista, y la dignificación de las fosas comunes*, Comunidad Autónoma de Cataluña, BOE n°186, 3 août 2009, art. 1, § a) et c) et art. 2.

<sup>1275</sup> *Ley 10/2016, de 13 de junio, para la recuperación de personas desaparecidas durante la guerra civil y el franquismo*, BOIB n°76, 16 juin 2016, préambule, § 10. V. aussi art. 7-1 et 7-2; *Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears*, BOE n°117, de 14 de mayo de 2018, préambule, II, § 1; *Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana*, BOE n°311, 23 décembre 2017, cinquième disposition additionnelle; *Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre, de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros asesinados y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936*, BON n° 233, 4 décembre 2013, art. 8. Concernant l'implication des autorités régionales, V. art. 1-2 et 4-1-f); *Ley del Principado de Asturias 1/2019, de 1 de*

La justice transitionnelle existe de manière variable dans son volet post-transitionnel sur l'ensemble du territoire de l'État espagnol : chaque communauté autonome ayant une législation spécifique opère à une interprétation singulière de l'Histoire, par exemple en valorisant - ou non - l'expérience de la Seconde République précédant la guerre civile, ou encore s'affranchissant du cadre temporel (1936-1978) de la législation centrale par la prise en compte de l'ensemble de la transition démocratique (parfois jusqu'en 1982-1983). Les gouvernements régionaux développent ainsi leur propre rapport à l'histoire, et à la transition démocratique elle-même. La Communauté Autonome Basque n'est donc pas une exception concernant la justice transitionnelle pour les victimes de la guerre civile et du franquisme, elle s'intègre dans une tendance de nombreuses Communautés autonomes à tenter de dépasser les limites de la législation centrale. Cette diversité illustre le caractère protéiforme de la justice transitionnelle dans ces territoires, et ce d'autant plus que la Communauté Autonome Basque s'inscrit dans cet engouement législatif tout en ayant recours à des instruments à la fois singuliers et pérennes.

---

*marzo, para la recuperación de la memoria democrática en el Principado de Asturias*, BOE n°88, 12 avril 2019, V. préambule, Section II, § 1; Art 1-1-c); art. 8-2- j); art. 3-2. L'article 23 mentionne notamment les crimes de disparitions forcées et de tortures et mauvais traitements.

## **Section 2 : La pérennisation régionale des instruments de justice transitionnelle**

Au-delà de la diversification des instruments de justice transitionnelle identifiés à l'échelle centrale ainsi que dans la majorité des Communautés autonomes, la justice transitionnelle se distingue dans la Communauté Autonome Basque par sa pérennisation. Bien qu'elle ne soit pas nommée comme telle et ne fasse pas l'objet d'une législation spécifique, elle fait l'objet d'un soutien institutionnel, politique et social constant voire de plus en plus étendu, lui assurant une continuité concernant la guerre civile et la dictature franquiste qui n'a pas d'égal sur le reste du territoire espagnol. La première dynamique de justice transitionnelle fait ainsi l'objet d'une institutionnalisation progressive (I) qui ne se matérialise pas, contrairement à d'autres territoires, par l'adoption d'une législation spécifique concernant la « mémoire historique » (II).

### **I. Une institutionnalisation progressive**

La justice transitionnelle se caractérise par sa pérennité dans la Communauté Autonome Basque, du fait d'une institutionnalisation progressive, distincte des autres Communautés autonomes abordées précédemment. En effet, le développement des politiques de « récupération de la mémoire » dans la Communauté Autonome Basque est le résultat d'une intégration institutionnelle de ces problématiques à partir du début des années 2000 qui aboutit ensuite à une autonomisation institutionnelle, à travers la création d'un Institut de la Mémoire régional.

La question de l'institutionnalisation du traitement mémoriel des violations des droits de l'homme commises durant la guerre civile et le franquisme ne peut pas être uniquement analysée à travers la création d'un Institut de la Mémoire régional, comme tente de le faire Juan Carlos García Bravo<sup>1276</sup>. En effet, l'institutionnalisation de la « mémoire historique » est en réalité la formalisation de politiques antérieures menées par les autorités régionales, comme par exemple les différents « Plans » relatifs aux droits de l'homme élaborés par le gouvernement de la Communauté Autonome Basque à partir des années 2000, auxquels sont intégrées les victimes de la guerre civile et du franquisme jusqu'en 2014.

---

<sup>1276</sup> GARCÍA BRAVO Juan Carlos, *op. cit.*, p. 293.

Cette institutionnalisation de la justice transitionnelle est le résultat d'un processus progressif, lié notamment à la spécificité du phénomène violent dans la Communauté Autonome Basque. Elle s'inscrit dans la *summa divisio* mémorielle ainsi que dans la tension mémorielle identifiées précédemment, qui explique une intégration avant-gardiste de la problématique de la guerre civile et de la dictature franquiste (A). À ce caractère novateur s'ajoute un processus de consolidation institutionnelle, qui ne se traduit pas pour autant par l'adoption d'une « loi de mémoire historique régionale » (B).

#### A. Une institutionnalisation avant-gardiste

La mise en place d'instruments de justice transitionnelle pour les victimes de la guerre civile et du franquisme dans la Communauté Autonome Basque ne peut être comprise sans prendre en compte la continuité politique et institutionnelle de ce territoire depuis la transition démocratique. En effet, alors que d'autres Communautés autonomes telles que la Communauté Forale de Navarre, l'Andalousie ou encore la Catalogne, mettent en place des politiques variables du fait notamment de changements de gouvernement ou de conflits récurrents avec les autorités centrales, la Communauté Autonome Basque est caractérisée par la présence quasi-continue du PNV à la tête de ce territoire de 1978 jusqu'à aujourd'hui. Le seul changement de gouvernement entre 2009 et 2012 portant Patxi López (PSE) comme *lehendakari* ne représente pas une rupture radicale concernant le traitement des victimes de la guerre civile et du franquisme par rapport au gouvernement précédent du PNV, et ce bien qu'il ait été soutenu par un *Partido Popular a minima* frileux concernant la question de la « mémoire historique ». Cette stabilité implique une pérennité des politiques liées aux victimes de la guerre civile et du franquisme, laquelle est aussi renforcée par les gouvernements de coalition successifs entre le PNV et le PSE (gouvernements Ardanza et Urkullu), ou le PNV et la gauche *abertzale* (gouvernements Ibarretxe).

La continuité du développement progressif des instruments de justice transitionnelle s'explique aussi par le fait que les autres partis présents au Parlement de la Communauté Autonome Basque sont, surtout à partir de décembre 2012, très largement favorables à l'application d'instruments de justice transitionnelle, au moins dans leur volet mémoriel. En effet, *EHBildu* et *Podemos* sont largement favorables à ces instruments et représentent à partir de 2016 plus d'un tiers des sièges du Parlement régional. Ce consensus de principe n'empêche néanmoins pas de vifs débats relatifs à la matérialisation de ces instruments,

comme par exemple la possibilité d'une loi de mémoire historique régionale. Au regard de cette composition, le *Partido Popular*, seul secteur politique réticent à l'application de ces instruments, est relativement marginal à partir de 2012<sup>1277</sup>.

Le panorama politique spécifique est essentiel pour comprendre l'application d'instruments de justice transitionnelle sur ce territoire. En effet, l'implication singulière des autorités de la Communauté Autonome Basque ne s'explique pas par l'existence d'un nombre de victimes de la guerre civile et du franquisme supérieur dans la Communauté Autonome Basque que dans d'autres Communautés autonomes espagnoles. En effet, les études historiques les plus récentes soulignent que la répression franquiste n'est pas plus importante dans la Communauté Autonome Basque que dans d'autres Communautés autonomes si la totalité de la dictature franquiste est prise en compte. De la même manière, le nombre d'exhumations n'est pas plus élevé dans la Communauté Autonome Basque que dans le reste du territoire espagnol<sup>1278</sup>.

Néanmoins, la Communauté Autonome Basque se caractérise par le caractère avant-gardiste de l'implication des institutions. En effet, elle se manifeste à partir du début des années 2000, quelques années après l'adoption de réparations économiques sporadiques et catégorielles<sup>1279</sup>. Cette implication se traduit par la mobilisation des différents échelons administratifs (autorités municipales, provinciales, régionales), lesquels organisent des hommages institutionnels à la fois pour les victimes du franquisme mais aussi en condamnation du régime franquiste. Si ces hommages ne font pas l'objet d'une législation régionale spécifique, ils se multiplient à partir des années 2000<sup>1280</sup>, et se traduisent par exemple par des distinctions pour des représentants de la Seconde République espagnole<sup>1281</sup>,

---

<sup>1277</sup> Entre 2012 et 2016, le *Partido popular* obtient de 10 à 9 sièges sur les 75 que compte le parlement de la Communauté Autonome Basque.

<sup>1278</sup> V. le graphique synthétisant le nombre de fosses communes découvertes jusqu'en 2012 dans les différentes communautés autonomes espagnoles, in ETXEBERRIA GABILONDO Francisco, « Exhumaciones contemporáneas en España : las fosas comunes de la Guerra Civil », *Boletín Galego de Medicina Legal e Forense* n° 18, janvier 2012, p. 15. Par exemple, jusqu'en 2012, 15 fosses communes sont découvertes en Castilla y León, 29 en Andalousie, 14 dans la Communauté Autonome Basque.

<sup>1279</sup> Des réparations économiques catégorielles sont mises en place dans les années 1980. V. *infra* Partie 2 Titre 2 Chapitre 1 Section 1-II-A).

<sup>1280</sup> Pour une liste plus exhaustive de ces hommages, V. ARARTEKO, *Verdad, justicia y reparación para las víctimas de la dictadura franquista: significado y políticas públicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, *op. cit.*, pp. 25-26.

<sup>1281</sup> En septembre 2006, les *Juntas Generales de Araba* adoptent la motion de « récupération de la mémoire historique » visant à décorer Teodoro Olarte Aizpuru, ancien président d'une commission de la *Diputación Foral de Álava* en 1936. V. *Moción 30/2006, de 25 de septiembre, sobre la recuperación de la memoria histórica en Álava*, *Junatas generales de Alava*, B.O.T.H.A. n°116, 9 octobre 2006.

des retraits de distinctions pour des responsables franquistes<sup>1282</sup>, des condamnations institutionnelles du franquisme et des reconnaissances des victimes de la guerre civile et du franquisme. Cet engouement concerne aussi le retrait des symboles franquistes de l'espace public.

La Communauté Autonome Basque se distingue notamment concernant les exhumations, du fait de l'implication des autorités régionales dans la recherche et l'identification de fosses communes sur ce territoire. En effet, alors que la Loi 52/2007 met en place une « *procédure privatisée* »<sup>1283</sup> afin de mener à bien des exhumations en les laissant à la charge des associations mémorialistes et des proches de victimes, dès le début des années 2000 le gouvernement de la Communauté Autonome Basque dirigé par Juan José Ibarretxe (PNV) entame un travail de collaboration avec les organisations mémorialistes présentes sur ce territoire. Le 10 décembre 2002 est créée la *Comisión Interdepartamental para investigar y localizar las fosas de personas desaparecidas durante la Guerra Civil* présidée par Txema Urquijo, et réunit la présidence du gouvernement, ainsi que les départements de la justice, de l'Intérieur, de la Culture, de la Santé et des questions sociales. Cette commission a pour objectif principal la localisation, l'identification et l'inhumation digne des corps enterrés dans des fosses communes, en impliquant directement de manière structurelle les autorités régionales<sup>1284</sup>: création de *l'Archivo Histórico Documental y Recuperación del Patrimonio Histórico*, mise en place d'un contact téléphonique et électronique unique de l'administration régionale pour la prise en compte des demandes des familles et proches des disparus, ainsi qu'un site internet, soutien aux recherches relatives aux personnes disparues, élaboration d'un rapport visant à répertorier l'ensemble des personnes fusillées et disparues, enregistrements de témoignages<sup>1285</sup>, création d'un protocole scientifique d'exhumation, d'un répertoire des fosses communes indiquant leur localisation géographique, d'un répertoire de monuments et symboles d'exaltation de la guerre civile et du franquisme, établissement de lieux de commémoration, comme par exemple la sculpture

---

<sup>1282</sup> Par exemple, le vote par le Conseil municipal de Zumarraga du retrait de titre de « maire honoraire » pour Francisco Franco lors de la session plénière du 18 octobre 2000.

<sup>1283</sup> MARTÍN PALLÍN José Antonio, ESCUDERO ALDAY Rafael, « De malas leyes, peores reglamentos: el desarrollo de la Ley de la memoria histórica », *Jueces para la Democracia*, vol. 66, 2009, pp. 9-25.

<sup>1284</sup> Liste non exhaustive inspirée des éléments présentés in ETXEBERRIA GABILONDO Francisco, « Exhumando fosas, recuperando dignidades », *Osasunaz - Cuaderno de ciencias médicas*, n°9, Eusko Ikaskuntza, 2008, pp. 149-152.

<sup>1285</sup> Jusqu'en décembre 2015, plus de 500 témoignages sont rassemblés par les autorités régionales.

des victimes du franquisme de Nestor Basterretxea<sup>1286</sup> ou le monument pour les *gudari* sur le Mont Artxanda à Bilbao (inauguré le 18 février 2006 à l'occasion de la commémoration de la prise de Bilbao par les troupes franquistes). Par ailleurs, le 26 avril est déclaré journée de commémoration du bombardement de Gernika, notamment à l'occasion du 70<sup>ème</sup> anniversaire auquel assistent plusieurs personnalités internationales ainsi que des maires de villes bombardées durant la Seconde guerre mondiale. Sont aussi célébrés d'autres moments et lieux symboliques de la guerre civile sur ce territoire, tels que la constitution du premier gouvernement basque de la Seconde République<sup>1287</sup>, le Manifeste de Trutzios<sup>1288</sup> ou encore la bataille d'Elgeta.

Si d'autres commissions de cette sorte voient le jour dans les années suivantes dans d'autres Communautés autonomes<sup>1289</sup>, la *Comisión Interdepartamental* de la Communauté Autonome Basque reste largement avant-gardiste, dans la mesure où elle dispose d'un mandat bien plus vaste que celui accordé par la Loi 52/2007 elle-même.

L'engagement direct des autorités régionales se matérialise aussi en 2003 par la signature d'une convention de partenariat avec la Société de Sciences *Aranzadi*, représentée par Francisco Etxeberria, médecin légiste qui incarne par la suite les exhumations menées dans l'ensemble de l'Espagne. Cette convention fait par ailleurs d'*Aranzadi* le « référent » des questions mémorielles sur ce territoire. Cet engagement du gouvernement régional est constitutif selon Francisco Ferrándiz et Marije Hristova d'un fait différentiel entre la Communauté Autonome Basque et le reste des Communautés autonomes espagnoles, qui « *facilite une continuité dans les politiques de mémoires qui n'existe pas dans les autres communautés autonomes* »<sup>1290</sup>. Par ailleurs, l'institutionnalisation du traitement des victimes de la guerre civile et du franquisme sur ce territoire se distingue non seulement par l'absence de législation, mais aussi par son intégration progressive dans un cadre plus global de la question de la violence et du terrorisme. En effet, le nouveau cadre institutionnel régional

---

<sup>1286</sup> Cette sculpture inaugurée en février 2006, intitulée « Memoria viva » située dans le parc Doña Casilda Iturrizar permet pour la première fois aux autorités de la Communauté Autonome Basque de rendre hommage publiquement aux combattants anti-franquistes.

<sup>1287</sup> Cet événement est commémoré le 7 octobre 2006 à l'occasion d'une réunion du gouvernement extraordinaire à Gernika.

<sup>1288</sup> Nom donné au document rédigé par le *lehendakari* Agirre à l'occasion de la dernière réunion du gouvernement basque de la Seconde République à Trutzios, avant le début de l'exil en juin 1937. Le gouvernement de la Communauté Autonome Basque y célèbre deux réunions gouvernementales extraordinaires en juin 2007 et juin 2017.

<sup>1289</sup> Il convient de citer par exemple la création en Andalousie en janvier 2005 de la *Comision interdepartamental para el reconocimiento de las víctimas de la guerra civil y el franquismo*.

<sup>1290</sup> FERRÁNDIZ Francisco, HRISTOVA Marije, *op. cit.*, § 21, p.12 et § 22, p. 13.



créé afin de gérer les violations des droits de l'homme pendant et après la transition démocratique intègre progressivement les victimes de la guerre civile et du franquisme. Néanmoins, leur place est marginale au regard de l'importance considérable que prend la gestion de la problématique d'ETA au fur et à mesure que se profile sa disparition, intégrée dans la « *mémoire récente* »<sup>1291</sup>.

À partir de l'année 2006, se développe une architecture institutionnelle liée à la gestion des différentes violences, sous la responsabilité directe du cabinet du *lehendakari*, témoignant de l'implication directe de l'exécutif régional dans ce domaine. Le 2 mai 2006, le gouvernement de la Communauté Autonome Basque adopte le *Plan de Paz y Convivencia*, qui consacre une petite partie des actions à mener à la question de la mémoire historique : « La récupération de la mémoire historique et la réparation des victimes du franquisme ». Il fait une référence indirecte aux principes de la justice transitionnelle en évoquant le droit à la vérité, à la réparation « *morale et économique* »<sup>1292</sup> des victimes du franquisme et notamment au droit à la justice à travers une demande de condamnation du régime franquiste devant les diverses instances internationales<sup>1293</sup>. Ce plan vise à poursuivre les commémorations et l'implication des autorités régionales entamée à partir de 2002, et correspond à mise en place de subventions annuelles finançant des projets de recherche relatifs aux victimes de la guerre civile et du franquisme<sup>1294</sup>.

Le retour du PNV au pouvoir en 2013 - après le gouvernement PSE de Patxi López - conduit à l'adoption du *Plan de Paz y de Convivencia 2013-2016*, lequel introduit véritablement les victimes de la guerre civile et du franquisme dans ce nouveau cadre institutionnel. Cette intégration se traduit par la mise en place du *Programa-Base de Prioridades 2015-2016 en materia de Memoria Histórica*, lequel est le socle fondateur de l'ensemble des politiques publiques relatives à la « Mémoire historique » dans la

---

<sup>1291</sup> V. *infra* Partie 1 Titre 2 Chapitre 2 Section 1-I.

<sup>1292</sup> GVT CAB, *Informe Paz y convivencia*, Consejo de 2 de mayo de 2006, BOPV n°49, 12 mai 2006, pp. 7416-7417.

<sup>1293</sup> GVT CAB, *Paz y Convivencia*, aprobado en Consejo de Gobierno el 2 de mayo de 2006, v. « Eje 3: La recuperación de la memoria histórica y la reparación a las víctimas del franquismo », pp. 46-55 et pp. 50-52.

<sup>1294</sup> *Orden de 4 de mayo de 2006, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se convocan subvenciones para la realización de actividades y proyectos de recuperación de la memoria histórica y se establecen las bases reguladoras de las mismas. Orden de 20 de septiembre de 2007, idem; Orden de 11 de marzo de 2009, idem; Orden de 28 de julio de 2010, idem; Orden de 22 de marzo de 2011, idem; Orden de 7 de marzo de 2012, idem; Decreto 415/2013, de 24 de septiembre, por el que se regulan las ayudas destinadas a subvencionar proyectos en materia de recuperación de la Memoria Histórica, Paz, Convivencia y Derechos Humanos. Resolución de 1 de octubre de 2013, de la Directora de Víctimas y Derechos Humanos, por la que se convocan subvenciones para la realización de proyectos de recuperación de la memoria histórica. Resolución 21 de mayo de 2014, idem.*

Communauté Autonome Basque. Il fait explicitement référence aux principes de la justice transitionnelle et au Droit International Humanitaire, et procède à une distinction entre politiques publiques de mémoire et politiques publiques des victimes<sup>1295</sup>.

Concernant les localisations de fosses communes ainsi que les exhumations, le gouvernement rend public en décembre 2015 le *Plan vasco de investigación de fosas comunes 2015-2020*, qui se présente comme l'adaptation régionale du protocole d'exhumations établi à l'échelle centrale<sup>1296</sup>. Néanmoins, ce plan régional ambitionne d'aller plus loin que le cadre central adopté en 2011 en intégrant l'expérience issue de l'accord avec *Aranzadi* depuis 2002, ainsi que le cadre du droit international<sup>1297</sup>. Il est intégré au *Plan de Paz 2013-2016* et dépend directement du Secrétariat Général à la Paix et à la Coexistence, et ainsi du *lehendakari*. De 2002 à la fin de l'année 2017, 117 corps sont exhumés dans 43 fosses communes dont 4 en dehors de la Communauté Autonome Basque. Parmi les corps exhumés, 31 ont pu être identifiés notamment grâce à la mise en place d'une banque des données ADN<sup>1298</sup>. L'implication du gouvernement régional, allié au travail des associations mémorialistes, est telle que selon Francisco Etxeberria Gabilondo, « *il n'existe pratiquement plus de fosse commune dans la Communauté Autonome Basque* »<sup>1299</sup>.

S'il n'est pas ici question d'établir une comparaison exhaustive entre le plan régional et le plan central, il est néanmoins intéressant de souligner que les conditions ainsi que le cadre indiqué par le texte régional apparaissent plus flexibles pour réaliser des exhumations. En effet, ce dernier propose une définition plus large des personnes susceptibles de solliciter une exhumation : le plan basque évoque les « membres de la famille » alors que le texte national parle de « descendants directs ». Par ailleurs, les autorités régionales peuvent aussi

---

<sup>1295</sup> GVT CAB, *Programa-Base de Prioridades 2015-16 en materia de Memoria Histórica*, op. cit., p. 11.

<sup>1296</sup> Orden PRE/2568/2011, de 26 de septiembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de septiembre de 2011, por el que se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Estado del Protocolo de actuación en exhumaciones de víctimas de la guerra civil y la dictadura, BOE n°232, 27 septembre 2011.

<sup>1297</sup> GVT CAB, *Plan Vasco 2015-20 de investigación y localización de fosas para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas durante la Guerra Civil*, op. cit., p. 21.

<sup>1298</sup> La première personne exhumée identifiée grâce à son ADN en 2017 est Miguel Vargas Arnaiz, originaire de Burgos et assassiné à Burgos dont les restes sont récupérés en 2009, et identifiés en 2017 à la suite du contact de la famille avec l'Institut de la Mémoire *Gogora*.

<sup>1299</sup> V. « Paco Etxeberria: "Los jueces pueden hacer mucho más en la investigación de los crímenes del franquismo" », *Deia*, 19 janvier 2020 (en ligne). Il ajoute qu'environ 9 000 corps ont été exhumés dans 700 fosses comunes, et qu'il reste environ 20 000 corps dans l'ensemble de l'Espagne, V. « Paco Etxeberria: "Calculamos que quedan unos 20.000 cuerpos en fosas y podríamos recuperarlos en una legislatura y media" », *Público*, 6 octobre 2020.

« s’auto-saisir » pour demander une exhumation, en application de sa « responsabilité induite par la recherche de la vérité et l’application des droits des victimes »<sup>1300</sup>.

À cette institutionnalisation avant-gardiste correspond une institutionnalisation consolidée. La justice transitionnelle pour les victimes de la guerre civile et du franquisme s’enracine durablement à travers la création d’un Institut de la Mémoire régional.

### B. Une institutionnalisation consolidée

À l’instar d’autres Communautés autonomes espagnoles, la Communauté Autonome Basque n’échappe pas à l’engouement pour la création d’« Instituts de la Mémoire » à l’échelle régionale. Il s’agit de l’institution principale qui apparaît dans les lois votées par le Parlement de la Communauté Autonome Basque, mais qui reflète la spécificité du cas de la Communauté Autonome Basque. En effet, cette institution se distingue par le caractère général du terme de victimes, des bornes chronologiques spécifiques ainsi que l’importance considérable accordée à la portée sociétale de *Gogora*. La création de cet institut de la mémoire régional constitue l’innovation majeure du Plan de paix 2013-2016 selon les experts chargés de son évaluation<sup>1301</sup>, mais l’impact de sa création est moindre que dans d’autres Communautés autonomes, dans la mesure où il vient entériner ou institutionnaliser des initiatives déjà mises en place dans le cadre de politiques gouvernementales mentionnées précédemment.

L’Institut *Gogora* créé par la Loi 4/2014 a pour objectif le développement progressif d’une « conscience institutionnelle » en faveur de « droits immatériels » des victimes, comme le « droit à la mémoire »<sup>1302</sup> par exemple. Pour se faire, il développe la mise en place de commémorations, de programmes de recherche (publications, activités scolaires, universitaires et culturelles), ainsi que d’un centre d’archives. Son mandat est délimité par le cadre juridique en vigueur relatif aux victimes de violences à motivation politique<sup>1303</sup>, bien qu’il dispose d’une autonomie, à travers une personnalité juridique propre, intégrée

---

<sup>1300</sup> Comme établi dans le « Schéma du groupe de travail pour les exhumations »: GVT CAB, *Plan Vasco 2015-20 de investigación...*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>1301</sup> GVT CAB, TOSCANO Roberto, COVADONGA MORALES Bertrand, NÚÑEZ VILLAVARDE Jesús A., REY Francisco, *Valoración del Plan de Paz y Convivencia del Gobierno Vasco 2013-2016 al final de la X Legislatura*, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, 31 août 2016, p. 3.

<sup>1302</sup> *Ley 4/2014, de 27 de noviembre, de creación del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos*, Comunidad Autónoma del País Vasco, BOE n°230, 2 décembre 2014, préambule, § 9, 13, 21, 24 et 26; *Decreto 204/2015, de 3 de noviembre, de Estatutos del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos*, BOPV n°212, 6 novembre 2015.

<sup>1303</sup> Le préambule indique explicitement la Loi 52/2007, la Loi 4/2008 relative aux victimes du terrorisme, ainsi que la Loi 29/2011 relative à la reconnaissance et la protection intégrale des victimes du terrorisme.

dans l'administration de la Communauté Autonome Basque. L'autonomie de cette institution lui ouvre la possibilité de mettre en place d'un réseau de différentes entités travaillant autour de la problématique de la mémoire, et d'agir au-delà du territoire de la Communauté Autonome Basque<sup>1304</sup>, ou encore d'être présente dans d'autres organismes ou institutions en représentation du gouvernement de la Communauté Autonome Basque<sup>1305</sup>. Cette autonomie n'empêche néanmoins pas l'existence de tension et contestation politique récurrentes.

Néanmoins, la singularité de *Gogora* réside surtout dans les bornes temporelles que l'institution entend aborder. En effet, le mandat de *Gogora* opère une synthèse de la *summa divisio* mémorielle identifiée précédemment<sup>1306</sup>, afin de s'adapter à sa manière à l'ambiguïté transitionnelle. Ce trait d'union entre 1936 et aujourd'hui est la caractéristique principale de l'Institut de la Mémoire, et recouvre les cents dernières années de la Communauté Autonome Basque autour de quatre « expériences traumatiques » : la guerre civile, la dictature franquiste, le terrorisme d'ETA et les contre-terrorismes illicites, qui ont en commun l'injustice des dommages causés ainsi que des efforts constants pour la coexistence démocratique animée par le respect des droits de l'homme<sup>1307</sup>. Par exemple, l'Institut de la mémoire met en place une bibliothèque traitant de la « mémoire démocratique » permettant de consulter et visionner des « témoignages des victimes du terrorisme d'ETA, du terrorisme du GAL, BVE et autres, des victimes de la violence policière illicite, et des victimes de la guerre civile et du franquisme, ainsi que des documentaires et des enregistrements d'exhumations »<sup>1308</sup>. Le travail de socialisation de *Gogora* se traduit aussi par l'initiative *Plaza Memoria*, une exposition itinérante permettant de diffuser à travers différents moyens (vidéos, textes, audios) des témoignages de victimes de la « mémoire récente ». À ces tables-rondes participent à la fois des victimes, des représentants d'associations de victimes, des personnalités politiques mais aussi des membres du corps enseignants ainsi que des citoyens plus « ordinaires » n'ayant pas d'implication politique ou sociale particulière.

Cette chronologie spécifique et trans-transitionnelle correspond à une formulation très générale relative à la question des victimes, sans entrer dans le détail de leurs caractéristiques ou du contexte des violations des droits de l'homme en question.

---

<sup>1304</sup> Ley 4/2014, *op. cit.*, art. 2-2.

<sup>1305</sup> Ley 4/2014, *op. cit.*, troisième disposition additionnelle.

<sup>1306</sup> V. *infra* Partie 1 Titre 2 Chapitre 2 Section 1-I.

<sup>1307</sup> Ley 4/2014, préambule, § 3.

<sup>1308</sup> GOGORA, « El Instituto Gogora abre al público su Biblioteca con acceso a la documentación sobre memoria » (en ligne).

L'institution vise ainsi à « *promouvoir et donner vie à un dialogue citoyen et créatif entre les mémoires qui coexistent en rapport à des expériences sociales et politiques traumatiques du passé* », ainsi que la transmission des valeurs démocratiques ayant persisté malgré des périodes violentes, afin de construire une « *agora* », une « *place publique* »<sup>1309</sup>. Le texte insiste néanmoins sur le caractère différent des violations des droits humains commis durant ces différentes périodes afin d'éviter toute comparaison les présentant comme équivalentes, et affirme la nécessité de refuser toute justification de la violence ou de tentative de réécriture de l'Histoire<sup>1310</sup>. Malgré des différences profondes concernant l'interprétation chronologique de la mémoire, le gouvernement de la Communauté Autonome Basque affiche une volonté d'établir des « *rappports stables* »<sup>1311</sup> avec les autorités centrales.

La politique de victimes de la guerre civile et du franquisme liée à la « *mémoire historique* » est décrite comme « *principalement mémorielle* »<sup>1312</sup> selon les autorités régionales, alors que les victimes de violations des droits de l'homme commises durant la période de la « *mémoire récente* » font l'objet d'une réelle politique visant à « *l'assistance* » aux victimes. Néanmoins, comme l'indique le préambule de la loi de création de Gogora, l'ensemble de ces victimes a droit à la « *reconnaissance du caractère injustice de la violence, à la reconnaissance du dommage causé et à la dignité, toutes les victimes méritant le droit à la vérité, à la justice, et à la réparation* »<sup>1313</sup>.

Concernant la mémoire historique, l'objectif de *Gogora* est de « *mener à bien le processus de reconnaissance institutionnelle de la vérité de la Mémoire Historique et le processus de réparation morale de la mémoire des victimes du franquisme* »<sup>1314</sup>. Ainsi, dans la continuité du Plan du Secrétariat général mentionné précédemment, *Gogora* s'implique dans la question des personnes disparues, en appuyant l'élargissement de la banque de données ADN, ainsi qu'en présentant une plate-forme directe pour les familles souhaitant y accéder, au moyen d'un formulaire. *Gogora* devient ainsi la principale interface entre la population et le département du gouvernement régional traitant de la question mémorielle. Cette position se traduit par une visibilité accrue, notamment à travers l'organisation de commémorations diverses et visant parfois des victimes précises (enfants basques en exil, femmes résistantes par exemple). À l'instar de plusieurs lois régionales étudiées

---

<sup>1309</sup> Ley 4/2014, préambule, § 11.

<sup>1310</sup> *Idem*, préambule, § 8.

<sup>1311</sup> GVT CAB, *Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020*, op. cit., p. 74.

<sup>1312</sup> *Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020*, op. cit., p. 52.

<sup>1313</sup> Ley 4/2014, préambule, § 9.

<sup>1314</sup> GVT CAB, *Plan de Actuación 2017-2020...*, op. cit., p. 28.

précédemment, *Gogora* identifie des « lieux de mémoire » tel que le *Columbario de la dignidad* à Elgoibar, inauguré le 30 janvier 2017 en présence du *lehendakari* Urkullu. Accueillant la première inhumation le 9 février 2018, il a pour objectif de rassembler les corps de 24 personnes exhumées n'ayant pas été identifiées ou dont les familles ont désiré qu'elles y soient inhumées<sup>1315</sup>. À ces lieux de mémoire sont associés des « itinéraires de la Mémoire » comme par exemple l'itinéraire concernant la « ceinture d'acier »<sup>1316</sup>. Ces commémorations témoignent par ailleurs de la collaboration avec d'autres Communautés autonomes telles que la Cantabrie et les Asturies ainsi qu'avec la Communauté Forale de Navarre et les autorités françaises<sup>1317</sup>.

Par ailleurs, *Gogora* verse des subventions financières accordées à des projets relatifs à la mémoire historique, à des projets audiovisuels, ou encore relatif au retrait de symboles franquistes. Par exemple, un appel à projet en 2017 prévoit une subvention de 105 000 euros pour des « projets dirigés vers la récupération, la diffusion et la connaissance de la mémoire historique et des valeurs démocratiques, de la lutte pour la démocratie et la liberté dans une période entre 1936 et 1977 dans la Communauté Autonome Basque ». *Gogora* participe aussi à l'élaboration du rapport sur les violations des droits de l'homme commis entre 1936 et 1975 à travers la création d'une commission suivi d'un accord institutionnel relatif à la « réparation officielle de la vérité de la mémoire historique »<sup>1318</sup>, à partir duquel est mise en place une commémoration institutionnelle commune à l'ensemble des victimes du franquisme, ainsi qu'une reconnaissance individuelle aux familles de chaque victime du franquisme. Ces différents projets répondent à un ensemble de priorités identifiées par le gouvernement régional : intégration de la notion du genre dans les politiques publiques, approfondissement de la collaboration à la fois avec le Parlement de la Communauté Autonome basque et les autorités municipales, développement des politiques éducatives relatives à la question de la mémoire afin de « contribuer à développer le processus de

---

<sup>1315</sup> Une initiative qui inspire par la suite le gouvernement de la Communauté forale de Navarre : Le premier avril 2019, le gouvernement de la Communauté forale de Navarre, en collaboration avec la *Asociación de Familiares de Fusilados de Navarra (Affna-36)*, procède à l'inhumation de 46 corps non identifiés durant les exhumations menées dans cette communauté autonome.

<sup>1316</sup> Le *Cinturon de Hierro (Burdin Hesia)* est une ligne de défense construite sous les ordres du gouvernement basque durant la guerre civile afin de défendre la Biscaye face aux aviations italiennes et allemandes.

<sup>1317</sup> À l'occasion de l'inauguration d'une plaque commémorative mentionnent 86 victimes de la guerre civile à Limpas (Cantabrie). La coopération avec les autorités françaises s'illustre entre autres à l'occasion d'une cérémonie de reconnaissance des personnes exilées au camp de Gurs (France) le 30 septembre 2019.

<sup>1318</sup> GVT CAB, *Plan de Actuación 2017-2020*, op. cit., p. 40.

*reconnaissance institutionnelle de la vérité de la mémoire historique et le processus de réparation morale à la mémoire des victimes du franquisme* »<sup>1319</sup>.

Enfin, la création de *Gogora* correspond aussi à une évolution progressive vers la mise en place d'une politique muséale concernant les violations des droits de l'homme commises en 1936 et 2015. Cette évolution apparaît dans le *Plan de actuación*<sup>1320</sup> afin de donner naissance à une sorte de « centre de la mémoire » ou de « musée de la mémoire », intégré dans un « réseau mondial de centres de mémoire ». Les politiques mémorielles et commémoratives promues et envisagées par les autorités de la Communauté Autonome Basque sont à analyser à travers leur volonté de mettre en place de manière globale une stratégie d'internationalisation de la spécificité de ce territoire. Cette stratégie s'illustre par une volonté à la fois de s'intégrer dans les réseaux transnationaux de militants des droits de l'homme, mais aussi de s'inspirer d'autres expériences en matière de gestion du passé violent. Cette muséification viendrait alors combler un manque de réelle politique muséale sur ce territoire concernant les victimes de la guerre civile et du franquisme, à l'instar de l'ensemble du territoire espagnol. En effet, les établissements présents sur le territoire de la Communauté Autonome Basque ne font pas état d'une politique muséale développée, et restent à un stade relativement embryonnaire : le *Centro de Interpretación del Cinturón de Hierro* à Berango, le *Centro de Interpretación de la Guerra Civil* à Eibar, le *Centro Vasco de Interpretación de la Memoria Histórica* à Elgeta, le *Museo del Nacionalismo Vasco* à Bilbao et le *Museo de la Paz* de Gernika. Ce dernier serait une des institutions présente sur le territoire l'ensemble espagnol qui s'apparenterait le plus à un musée de la mémoire<sup>1321</sup>.

La création de l'Institut de la Mémoire *Gogora* traduit ainsi une institutionnalisation pérenne du traitement mémoriel du passé violent, intégré de manière homogène au sein d'une seule et même structure. Singulier dans la chronologie qu'il entend intégrer, l'Institut s'inscrit cependant dans une tendance inter-régionale, caractéristique de nombreuses communautés autonomes espagnoles à partir du milieu des années 2010. Cet aspect essentiellement mémoriel de la justice transitionnelle n'est donc pas une exception propre à la Communauté Autonome Basque. Cependant, ce territoire se distingue davantage par le

---

<sup>1319</sup> *Idem*, p. 29.

<sup>1320</sup> *Idem*, § 2.3.3, « La estrategia expositiva », pp. 33-35.

<sup>1321</sup> FONT AGULLO Jordi, « Un patrimonio para el futuro: II Republica, guerra civil, exilio republicano, franquismo y transición en la institución museística del estado español », in GUIXÉ Jordi & al., *op. cit.*, p. 242.

caractère a-législatif des politiques mémorielles dans leur globalité, étant donné qu'elles s'appliquent en l'absence d'une loi de « mémoire historique régionale ».

## **II. Une institutionnalisation singulière**

La question de l'identification des instruments de justice transitionnelle mentionnée précédemment se pose pleinement dans le contexte de la Communauté Autonome Basque. En effet, au-delà d'une institutionnalisation progressive à travers la mise en place d'un Institut de la mémoire, la justice transitionnelle relative à la « mémoire historique » s'y distingue par l'absence d'une loi régionale de mémoire historique, contrairement à de nombreuses autres Communautés autonomes espagnoles. L'institutionnalisation de la première dynamique de justice transitionnelle se développe ainsi sans formalisation d'une « loi de justice transitionnelle » explicite. Comme le souligne le paragraphe précédent, l'absence d'une telle loi ne suppose pas pour autant une absence d'instruments de justice transitionnelle pour les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste dans la Communauté Autonome Basque.

Néanmoins, cette singularité de la Communauté Autonome Basque est au cœur d'un débat relatif à la nécessité d'entériner une loi de mémoire régionale (**A**). La persistance de ce débat incite le gouvernement de la Communauté Autonome Basque à s'orienter progressivement vers une « loi basque de mémoire historique », à l'instar de plusieurs Communautés autonomes espagnoles mentionnées précédemment. Une telle proposition ne suppose pas pour autant une rupture radicale avec les instruments déjà mis en place dans le cadre de l'institutionnalisation a-législative (**B**).

### *A. L'absence de législation en débat*

Contrairement à d'autres Communautés autonomes espagnoles, la justice transitionnelle dans son versant mémoriel ne fait pas l'objet d'une législation spécifique au-delà de la loi de création de *Gogora*. Cette absence de législation régionale est au cœur de discussions et de revendications à partir du début des années 2010, alors que l'application de la Loi 52/2007 centrale confirme ses carences substantielles et matérielles, et que de plus en plus de communautés autonomes adoptent leurs propres législations régionales. Ces



débats se traduisent notamment en septembre 2017 par la proposition des parlementaires de *Elkarrekin Podemos* autour d'une *Ley de Reparación Jurídica a las Víctimas de la Dictadura Franquista*. Cette proposition vise essentiellement, à l'instar de la loi catalane<sup>1322</sup>, à accorder une « réparation juridique » au moyen de la déclaration d'illégalité des tribunaux franquistes et la nullité des sentences prononcées. Le gouvernement de la Communauté Autonome Basque rejette rapidement cette proposition, en argumentant qu'une telle initiative n'entrerait pas dans le champ de compétences des autorités.

Ensuite, les représentants de *EHBildu* présentent en février 2018 la *Proposición de ley vasca de Memoria Histórica para el reconocimiento y reparación integral de las víctimas del franquismo*<sup>1323</sup>. Cette proposition vise à appliquer les principes de la justice transitionnelle aux victimes du franquisme (du 18 juillet 1936 au 29 décembre 1978), afin de mettre en place une Commission Vérité. La proposition de loi envisage de créer une commission d'enquête au sein de *Gogora* afin de répertorier les victimes concernées dans un rapport, destiné à une Commission Vérité chargée d'attribuer des réparations (entendue comme indemnisation, restitution et réhabilitation). Cette proposition s'illustre aussi par la demande d'annulation des sentences des tribunaux franquistes, et du soutien aux victimes de crimes contre l'humanité dans l'ouverture de procédures pénales contre les responsables. Par ailleurs, à l'instar des législations d'autres Communautés autonomes, la proposition établit le retrait des symboles franquistes (sans pour autant définir un régime de sanctions financières en cas de non-respect), la création d'un Conseil basque de participation des victimes du franquisme<sup>1324</sup>, d'un plan de recherche et d'exhumation des personnes disparues, d'une banque de données ADN ainsi que des « Lieux de mémoire ». En réalité, cette proposition est en grande partie le reflet des dernières lois régionales adoptées, et énumère pour le reste un ensemble d'initiatives déjà menées par le gouvernement de la Communauté Autonome Basque à travers le Secrétariat aux droits de l'homme et *Gogora*.

Cette proposition est rejetée le 8 février 2018 par les représentants du PNV, du PSE et du PP, mais quelques semaines plus tard, une majorité du Parlement de la Communauté Autonome Basque - l'ensemble des partis politiques sauf le *Partido Popular* - charge

---

<sup>1322</sup> *Ley 11/2017, de 4 de julio, de reparación jurídica de las víctimas del franquismo*, Comunidad Autónoma de Cataluña, BOE n°173, 21 juillet 2017.

<sup>1323</sup> V. « Ley Vasca de Memoria Histórica para el Reconocimiento y Reparación Integral de las Víctimas del Franquismo », site officiel de *EHBildu* (en ligne).

<sup>1324</sup> Une revendication visant à créer une structure similaire au *Consejo Vasco de Participación de las Víctimas del Terrorismo* créé par l'article 6 de la *Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo*, BOE n°212, 3 septembre 2011. V. aussi *Decreto 55/2010, de 23 de febrero, del Consejo Vasco de Participación de las Víctimas del Terrorismo*, BOPV n°47, 10 mars 2010.

*Gogora* d'établir dans un délai de huit mois un rapport relatif aux carences de la Loi 52/2007 et aux possibilités pour le législateur basque d'y pallier. Ce rapport est rédigé par les spécialistes des questions mémorielles en Espagne Francisco Ferrándiz et Marije Hristova, et présenté au parlement régional en octobre 2018. Sans évoquer les termes de « confusion institutionnelle » ou de « *summa divisio* mémorielle » proposés précédemment, le rapport souligne le manque de vision globale et intégrante des dispositions prévues dans la Communauté Autonome Basque. En effet, les deux spécialistes soulignent un manque de vision institutionnelle globale du traitement des violations graves des droits de l'homme commises en 1936 et 1978, un problème notamment lié à la division entre le Secrétariat général rattaché à *Lehendakaritza* et l'Institut de la Mémoire *Gogora*<sup>1325</sup>. Du fait de cette division, les initiatives institutionnelles menées sur ce territoire n'apparaissent pas dans les missions et le mandat de *Gogora*, et ne sont donc pas « *suffisamment intégrées dans une même politique mémorielle* »<sup>1326</sup>.

À cette problématique de la visibilité et du manque de clarté s'ajoute l'absence d'instruments et de dispositions qui sont présentes dans les législations des autres Communautés autonomes mentionnées précédemment : protocole de dignification des victimes après leur exhumations, création d'un certificat de victimes, mise en place d'un régime de sanctions pour les individus ou institutions ne respectant pas le retrait des symboles franquistes (sanctions qui vont du retrait des subventions publiques jusqu'à l'expropriation dans certains cas), instauration d'une « Journée de la mémoire » spécifique aux victimes de la guerre civile et du franquisme, retrait des distinctions et honneurs pour des individus liés au régime franquiste. Par ailleurs, concernant les initiatives déjà en place, le rapport recommande d'approfondir le travail relatif au *Mapa de fosas* et valorise l'alternative à une Commission vérité trouvée dans la commission de *Gogora* visant à rédiger l'*Informe-base de vulneraciones de derechos humanos 1936-78*<sup>1327</sup>. Par ailleurs, les spécialistes proposent aussi la création d'un « Conseil basque de participation des victimes du franquisme » afin d'encourager la participation directe des victimes. Cette participation doit aller de concert avec une décentralisation de l'assistance aux victimes, notamment au moyen du renforcement de la collaboration avec les autorités locales. Par ailleurs, le rapport

---

<sup>1325</sup> À propos de la répartition entre le Secrétariat Général relatif aux droits de l'homme et *Gogora*, v. *infra* Partie 1 Titre 2 Chapitre 2 Section 1-II.

<sup>1326</sup> FERRÁNDIZ Francisco, HRISTOVA Marije, *op. cit.*, § 48, p. 24.

<sup>1327</sup> *Idem*, § 76, pp. 72-73.

souligne que les autorités de la Communauté Autonome Basque ne sont pas compétentes pour déclarer la nullité des sentences des tribunaux franquistes<sup>1328</sup>.

Ainsi, l'harmonisation des politiques mémorielles soulignée par le rapport de 2018 pourrait être développée par deux voies. D'une part, une nouvelle organisation des politiques mémorielles pourrait être structurée autour d'une nouvelle « *Ley Integral de Memoria Histórica ex novo* »<sup>1329</sup>. Cette harmonisation pourrait d'autre part être réalisée par le renforcement du mandat de l'Institut de la Mémoire *Gogora*, ce qui nécessiterait une modification de la Loi 4/2014 pour la transformer progressivement en Loi de mémoire historique régionale. Les auteurs privilégient cette voie, dans la mesure où elle assurerait une continuité institutionnelle tout en renforçant le socle juridique des politiques mémorielles<sup>1330</sup>.

En juillet 2019, la *Plataforma Vasca contra los crímenes del franquismo* dépose une *Iniciativa Legislativa Popular*<sup>1331</sup> intitulée « *Propuesta para una ley de Memoria Histórica vasca* » au Parlement de la Communauté Autonome Basque, visant à pallier les carences de la législation centrale et intégrant les recommandations formulées par Francisco Ferrándiz et Marije Hristova<sup>1332</sup>. Cette proposition évoque des crimes contre l'humanité, et la judiciarisation comme seul moyen pour obtenir la vérité et ainsi réparation pour les victimes<sup>1333</sup>, une judiciarisation que les autorités sont dans l'obligation de mener, après avoir procédé à la déclaration de nullité des procédures prononcées durant la dictature franquiste<sup>1334</sup>. Une nouvelle législation propre à la Communauté Autonome Basque est présentée comme nécessaire au nom de la « concorde sociale », à laquelle est intégrée une perspective de genre concernant les femmes, décrites comme des « *victimees silencieuses et réduites au silence* »<sup>1335</sup>. La définition des victimes est associée plus généralement à la résolution 60/147 de l'AGNU du 16 décembre 2005, et intègre les victimes jusqu'au troisième degré. Par ailleurs, la proposition identifie des catégories de victimes précises : victimes d'assassinats ou blessés en défense de la République ou des « *autonomies des*

---

<sup>1328</sup> *Idem*, § 79, p. 32.

<sup>1329</sup> *Idem*, § 60, p. 28.

<sup>1330</sup> *Idem*, § 62, pp. 28-29.

<sup>1331</sup> Procédure législative mise en place après sa sollicitation par 10 000 citoyens de la Communauté Autonome Basque permettant de présenter une proposition de loi au Parlement de la Communauté Autonome Basque.

<sup>1332</sup> PLATAFORMA VASCA CONTRA LOS CRIMENES DEL FRANQUISMO, « Propuesta para una Ley de Memoria Histórica Vasca », 30 juin 2019, première disposition additionnelle (en ligne).

<sup>1333</sup> *Idem*, préambule, Section II, § 4.

<sup>1334</sup> *Idem*, art. 59.

<sup>1335</sup> *Idem*, art. 3.

*nationalités* »<sup>1336</sup>, bébés ou mineurs volés. Concernant les bébés volés, est prévue la création d'un *Banco de Datos Genéticos Vasco* pour leur identification, ainsi que la mise en place d'un registre public établissant leur identité entre juillet 1936 et le 31 décembre 1995, dépassant largement le cadre temporel établi pour le reste ces victimes (du 18 juillet 1936 au 29 décembre 1978).

Ces victimes ont droit à la reconnaissance, à la réparation, à la dignification, notamment à travers la possibilité d'obtenir une déclaration de leur statut de victimes<sup>1337</sup>. À ces dispositions est associé un droit à la réparation personnelle au moyen de la création de la *Oficina de Ayuda Médica a las Víctimas* et d'indemnisations selon un barème précis<sup>1338</sup>, une réparation distincte de la réparation matérielle, laquelle prévoit une restitution des biens (ou une indemnisation de la valeur équivalente du bien en question).

Concernant les exhumations, la proposition prévoit la mise en place d'un plan de localisation avec un recueil détaillé d'informations sur les victimes, notamment des victimes inhumées au *Valle de los Caídos* sans l'accord des familles. Si des dispositions présentes dans d'autres Communautés autonomes apparaissent, telle que la création d'une banque de données ADN, le texte en question dépasse de loin l'ensemble des dispositions prévues par les autres lois de mémoire régionales du fait de son degré de précision concernant la procédure d'autorisation de l'exhumation, d'autopsie, ainsi que l'établissement d'un rapport individuel relatif à la chaque victime. Il s'apparente en revanche aux autres textes régionaux concernant les *Lugares, Conjuntos y Senderos de la memoria*, dispositions concernant la sauvegarde des lieux de mémoire. À l'instar de la loi navarraise, la proposition inclut la mise en place d'un *Plan de Columbarios* permettant d'accueillir les restes des victimes non identifiées ou dont les familles souhaitent que leurs cendres soient déposées dans le *Columbario*.

Dans la continuité des législations régionales observées dans le paragraphe précédent, cette proposition prévoit aussi la mise en place de l'*Archivo de la Memoria Histórica de Euskadi*, des modules pédagogiques, un régime de sanction similaire aux autres

---

<sup>1336</sup> *Idem*, art. 6, § 1.

<sup>1337</sup> *Idem*, art. 8 et 9.

<sup>1338</sup> Le texte prévoit 250 000 euros pour un décès, 100 000 euros pour torture et mauvais traitement, pour des lésions physiques ou psychiques, pour des abus sexuels, 12 000 euros par année d'esclavage, de privation de liberté ou d'enlèvement, 6 000 euros pour des menaces, souffrance émotionnelle ou discrimination sociale ou exil. Les indemnisations prévues peuvent être cumulées avec d'autres indemnisations octroyées dans le cadre d'autres législations concernant les mêmes faits. Ces réparations sont accordées par le Département du travail et de la justice du gouvernement de la Communauté Autonome Basque.

Communautés autonomes, ainsi que la création d'un *Museo de la Memoria Histórica* destiné aux conférences et aux initiatives de divulgation dans ce domaine, sous la direction du département de la Culture et de la Politique linguistique. Par ailleurs, l'institutionnalisation de la mémoire se traduit par l'instauration du 9 juin comme journée d'hommage aux victimes du franquisme, ainsi que par un renforcement du rôle et de la représentativité des associations mémorialistes dans les nouvelles institutions mises en place.

Néanmoins, cette proposition est retirée et laissée à l'initiative des partis politiques<sup>1339</sup>, initiative qui se matérialise lorsque *EHBildu* et *Podemos* proposent de concert le 9 septembre 2019 une proposition de loi ayant le même contenu que la demande de la *Plataforma Vasca contra los crímenes del franquismo*. Cette initiative déterminante incite le gouvernement à progressivement s'orienter vers une loi de mémoire historique spécifique à la Communauté Autonome Basque. Cette évolution se traduit en septembre par une première version de projet de « Loi de Mémoire Historique et Démocratique » dont la structure s'apparente aux législations régionales abordées dans le paragraphe précédent.

#### *B. L'absence de législation en sursis*

Si la justice transitionnelle relative à la « mémoire historique » ne se traduit pas par une loi de mémoire régionale propre à la Communauté Autonome Basque jusqu'en 2020, il semble que cette situation puisse évoluer. En effet, face aux sollicitations des associations mémorialistes les plus actives ainsi que des représentants de *Podemos* et de *EHBildu*, le gouvernement de la Communauté Autonome Basque présente une première version de projet de loi visant à l'adoption d'une législation propre à ce territoire. Néanmoins, si sur le principe cette initiative marque une évolution majeure dans la manière de matérialiser la justice transitionnelle, elle traduit surtout une formalisation juridique de programmes et initiatives gouvernementales déjà réalisés ou en cours de réalisation. Il s'agit donc surtout d'une traduction par une loi intégrale ainsi que d'un alignement sur les autres lois régionales relatives à la mémoire historique abordées dans le chapitre précédent.

---

<sup>1339</sup> Deux jours après la présentation officielle de cette proposition par la *Plataforma Vasca contra los crímenes del franquismo*, le gouvernement de la Communauté Autonome Basque annonce qu'il travaille au sujet d'une nouvelle législation relative à la mémoire historique. Les promoteurs de cette initiative retirent leur proposition, en la laissant à la disposition du gouvernement et des partis politiques.

À l’instar des législations d’autres Communautés autonomes, cette proposition se présente comme un élément de la maturité démocratique de ce territoire depuis la transition démocratique. À travers le rappel fourni du cadre normatif international (Droit international humanitaire et Droit international des droits de l’homme), cette proposition « *intensifie et applique de manière complémentaire les standards internationaux et les normes étatiques sur son territoire, afin de parvenir à une culture démocratique de meilleure qualité et une amélioration des standards d’application des droits de l’homme* », en « *donnant de la cohérence, de la profondeur et un appui institutionnel aux politiques publiques permettant de contribuer à la vérité, la justice et la réparation, en incluant les garanties de non-répétition, concernant les violations graves des droits de l’homme commises entre 1936 et 1978* »<sup>1340</sup>. La période prise en compte dépasse néanmoins le cadre temporel présenté dans le préambule, dans la mesure où il s’étend du début de la guerre civile jusqu’à l’approbation du Statut d’Autonomie de la Communauté Autonome Basque, le 11 janvier 1980, s’affranchissant au même titre que les autres Communautés autonomes de la limite temporelle du 6 octobre 1977 établie par la loi 52/2007. Ces bornes dépassent aussi la temporalité définie par la loi de 2014 créant *Gogora*, laquelle précise que la « mémoire historique » se termine en 1975. Ces bornes temporelles sont cependant variables selon le type de droit appliqué : si le droit à la vérité est défini comme « le droit de connaître et d’enquêter concernant des violations des droits de l’homme commises durant la guerre civile et le franquisme », le droit à la justice aurait une application jusqu’à l’entrée en vigueur du Statut d’Autonomie.

Le droit à la vérité réside essentiellement dans des enquêtes visant à identifier les victimes de la guerre civile et du franquisme, notamment à travers la réalisation d’un rapport *Informe-base de violaciones de derechos humanos en Euskadi durante la guerra civil y la dictadura franquista entre 1936-1978*, rapport déjà entamé indiquant la cause, le lieu, le moment et les circonstances des violations des droits de l’homme subies. Le droit à la réparation est ici entendu dans son sens large et dépasse la « réparation morale » évoquée dans l’article premier, étant donné qu’il inclut « *des mesures individuelles et collectives, la réparation morale et les mesures liées à la restitution, l’indemnisation, la réhabilitation et la satisfaction* »<sup>1341</sup>. Néanmoins, les réparations concrètes prévues dans cette proposition relèvent dans l’article 10 d’une déclaration de reconnaissance institutionnelle individuelle -

---

<sup>1340</sup> GVT CAB, *Borrador para un anteproyecto de Ley de Memoria Histórica y Democrática de Euskadi*, Gogora, Bilbao, septembre 2019, préambule, I, II, (p. 7) et III (p. 9).

<sup>1341</sup> *Idem*, art. 2-3-c).

laquelle est une copie régionale du document de réparation prévu par la Loi de Mémoire Historique et n'engage pas la responsabilité patrimoniale des autorités ni ne donne droit à l'octroi à des réparations financières -, et de l'organisation d'une journée d'hommage pour une « *réparation institutionnelle* »<sup>1342</sup>.

Le caractère large de ces considérations doit être néanmoins nuancé dans la mesure où ces dispositions seraient mises en place dans le cadre des compétences de la Communauté Autonome Basque. L'essentiel de ces mesures seraient par ailleurs centralisé autour de *Gogora*, qui deviendrait ainsi réellement le cœur de l'ensemble des politiques mémorielles pour les victimes de la guerre civile et du franquisme. Par ailleurs, cette proposition inclut des dispositions désormais relativement classiques liées à l'éducation, les symboles, les sanctions, les *Lugares de Memoria*, les archives et création d'un *Centro documental de la Memoria Histórica*, travail que réalise déjà *Gogora*, ainsi que la reconnaissance et le soutien aux associations mémorialistes et la collaboration avec différentes entités institutionnelles. Elle se distingue néanmoins concernant les exhumations, à travers deux dispositions originales relatives aux découvertes fortuites d'ossements humains ainsi que l'exhumation des corps des résidents de la Communauté Autonome Basque du *Valle de los Caídos*<sup>1343</sup>.

L'ensemble de ces débats a lieu tandis qu'est publié en juillet 2019 le premier rapport de la Communauté Autonome Basque relatif aux victimes de la guerre civile et du franquisme. Ce rapport répertorie les victimes de la période 1936-1945, intégrant les victimes de la guerre civile et du « premier franquisme ». Ce rapport représente la première phase d'une étude plus large visant à étudier l'ensemble de ces cas de victimes mortelles provoquées entre 1936 et 1978 afin de « *mener à bien le processus de reconnaissance institutionnelle de la vérité de la Mémoire historique* » et de « *compléter le cycle de réparation morale des victimes de la guerre civile dans la Communauté Autonome Basque* »<sup>1344</sup>. Il dénombre ainsi 19998 victimes mortelles de la guerre civile et de l'après-guerre civile dans la Communauté Autonome Basque ou de résidents de la Communauté Autonome Basque décédés à l'extérieur de ce territoire du fait de la guerre. Il convient de souligner qu'il s'agit de chiffres *a minima*, dans la mesure où l'étude menée reste limitée du fait de l'accès limité aux archives les plus récentes, du travail restant à effectuer dans les autres Communautés autonomes. Parmi ces victimes mortelles, 5887 ont été occasionnées dans le

---

<sup>1342</sup> *Idem*, art. 11. L'organisation d'une journée d'hommage est évoquée sans pour autant proposer de date précise.

<sup>1343</sup> *Idem*, art. 21 et 32.

<sup>1344</sup> GVT CAB, *Primera fase...*, *op. cit.*, p. 29.

cadre de crimes contre l'humanité<sup>1345</sup>. Cette qualification « *d'attaque contre la population civile* » et de « *crimes contre l'humanité* »<sup>1346</sup> est cruciale dans la mesure où elle implique l'imprescriptibilité des crimes commis au regard du droit international<sup>1347</sup>. Ces crimes contre l'humanité sont ainsi divisés entre les assassinats, les disparitions forcées, les incarcérations et privations de liberté, et persécutions. Cette intégration de considérations relatives au droit international est le principal élément qui distingue ce rapport d'autres travaux menés dans d'autres Communautés autonomes comme dans la Communauté Forale de Navarre, la Catalogne ou la Galice.

En mars 2020, la présentation d'un avant-projet de loi « mémoire historique et démocratique » ne témoigne pas d'un changement significatif. Les nuances apportées au texte initial relèvent essentiellement de la contextualisation des violences commises - la guerre civile affecte la Communauté Autonome Basque au même titre que l'ensemble du territoire espagnol<sup>1348</sup>-, de la mention spécifique faite à la perspective du genre jusqu'alors quasi-inexistante dans le vocabulaire des autorités publiques<sup>1349</sup>, ainsi que d'une précision dans l'identification du type de victimes : minorités ethniques, loges maçonniques, victimes de bombardement et d'exécution extra-judiciaires<sup>1350</sup>.

L'adoption d'une « *loi basque de mémoire historique et démocratique* », évoquée explicitement en 2020 par les autorités<sup>1351</sup>, ne devrait donc pas provoquer de révolution ou de changements significatifs par rapport aux politiques publiques mises en œuvre depuis le milieu des années 2010. La justice transitionnelle semble donc pouvoir s'affranchir de la nécessité d'une législation propre aux violations des droits de l'homme commises durant la guerre civile et la dictature franquiste. Cette spécificité n'empêche pas les autorités de la Communauté Autonome Basque de concevoir et de mettre en place des instruments pérennes de justice transitionnelle relatifs à la « première dynamique » de justice transitionnelle sur ce territoire.

---

<sup>1345</sup> *Idem*, pp. 28-29.

<sup>1346</sup> *Idem*, pp. 15-16.

<sup>1347</sup> V. *infra* Partie 1 Titre 1 Chapitre 1 Section 1.

<sup>1348</sup> *Anteproyecto de Ley de Memoria Histórica y Democrática de Euskadi*, préambule, I, § 2.

<sup>1349</sup> *Idem*, préambule, IV, § 5 et art. 5 § 5.

<sup>1350</sup> *Idem*, art. 3.

<sup>1351</sup> V. Programme de gouvernement entre le PNV et le PSE suite aux élections législatives de la Communauté Autonome Basque du 12 juillet 2020: *Acuerdo para la reactivación económica y el empleo desde la defensa de los servicios públicos y las políticas sociales, sobre la base de mas y de mejor autogobierno. ¡ Euskadi en marcha !*, Vitoria-Gasteiz, 1<sup>er</sup> septembre 2020, p. 77.



## Conclusion du Chapitre 1

La justice transitionnelle « au-delà de la transition » s'illustre dans le cas de la première temporalité de la justice transitionnelle par une application protéiforme. La plasticité de la justice transitionnelle permet alors une adaptation aux singularités de chaque territoire, dans la Communauté Autonome Basque comme dans le reste de la péninsule. Elle se traduit par des politiques mémorielles protéiformes, à la fois dans le temps et dans l'espace, en s'adaptant aux réalités historiques, juridiques et politiques des différents territoires dans lesquels elle s'intègre. À cette adaptation correspondent un degré d'institutionnalisation variable, des instruments inégaux, ainsi que la mise en place ou non d'une législation spécifique à la première temporalité de la justice transitionnelle. Dans la Communauté Autonome Basque, l'application *de facto* de la justice transitionnelle se distingue par une institutionnalisation avant-gardiste et pérenne, liée à un soutien politique et sociale stable et durable de la part des autorités.

La justice transitionnelle « au-delà de la transition » implique donc dans ce cas d'étude d'intégrer le caractère protéiforme que peuvent prendre les instruments de la justice transitionnelle. Ce premier degré d'identification des instruments de justice transitionnelle doit par ailleurs être associé à une seconde analyse relative au caractère graduel de ces instruments.

## Chapitre 2 : Des mécanismes graduels

Au regard des différents degrés de contraintes identifiées tout au long de cette étude, le caractère tangible des instruments d'une justice transitionnelle « au-delà de la transition » ne peut être identifié qu'à travers une approche graduelle de l'analyse de ces instruments. L'absence de mention explicite de l'expression de « justice transitionnelle » de la part des autorités centrales et régionales contribue à son tour à la nécessité d'une perspective graduelle.

Une telle perspective révèle l'application d'une justice transitionnelle par « tâtonnement », lui permettant de s'adapter à des contraintes structurelles et des tensions mémorielles profondément enracinées. Ce caractère progressif permet aussi à la justice transitionnelle d'être négociée et de faire l'objet de « bricolages », en fonction de ces négociations. Dans le cas de la Communauté Autonome Basque, le caractère progressif et graduel de la justice transitionnelle est incarné par les tentatives d'adaptation du modèle international des Commissions Vérité et Réconciliation. Définies par Diane Orentlicher comme des « *organes officiels, temporaires et non judiciaires chargés d'établir les faits, qui enquêtent sur un ensemble d'atteintes aux droits de l'homme ou au droit humanitaire généralement commis au cours d'un certain nombre d'années* »<sup>1352</sup>, les Commissions Vérité et Réconciliation deviennent à partir des années 1990 l'illustration matérielle principale de l'application de la justice transitionnelle à travers le monde. Elles constituent le mécanisme para-judiciaire institutionnalisé de référence circulant à l'échelle internationale comme le mode d'emploi permettant un traitement approprié des violations des droits de l'homme commises dans le passé. Ce modèle est l'objet de débats récurrents tant dans la Communauté Autonome Basque qu'en Espagne, et se matérialise par la mise en place de proto-Commission Vérité et Réconciliation<sup>1353</sup>, c'est-à-dire d'un mécanisme *ad hoc* institutionnalisé établi par un cadre juridique précis s'apparentant à une « *commission non-*

---

<sup>1352</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1, § D, « Commission de vérité », p. 6.

<sup>1353</sup> L'expression de « proto-Commission Vérité et Réconciliation » est inspirée de la « proto-industrialisation », concept développé par l'historien Franklin Mendels afin de décrire les espaces d'activité artisanale aux Pays-bas ayant précédé la révolution industrielle et expliquant le développement de cette dernière : ce sont des espaces « primitifs » portant les germes d'un changement profond. V. MENDELS Franklin, *Industrialization and Population Pressure in Eighteenth-century Flanders*, Université du Wisconsin, Madison, 1970, 614 p.

*judiciaire d'évaluation* »<sup>1354</sup>, disposant de caractéristiques semblables à des Commissions Vérité classiques.

L'adaptation de ce modèle universel de justice transitionnelle par degré s'illustre d'abord par des débats récurrents (**Section 1**). Par ailleurs, l'adaptation du modèle des Commissions Vérité apparaît en particulier à travers l'analyse de la deuxième temporalité de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque, relative au « conflit basque », en dépit des obstacles juridiques considérables, liés aux résistances politiques identifiées précédemment. Elle implique aussi d'inventer une justice transitionnelle progressive et graduelle, adaptée aux caractéristiques de ce terrain d'étude, à travers la constitution de commissions *ad hoc* de reconnaissance et de réparation de victimes, sans pour autant engager de procédures pénales (**Section 2**).

---

<sup>1354</sup> Cette expression est une adaptation de la notion de « Commission non judiciaire d'enquête » abordée par Diane Orentlicher *in* E/CN.4/2005/102/Add.1, principe 16, p. 11.

## Section 1 : L'application difficile du modèle des Commissions Vérité

Au-delà de politiques mémorielles, la justice transitionnelle se caractérise par des mécanismes *ad hoc* spécifiques, mis en place afin traiter des violations graves des droits de l'homme dont l'intensité empêche de recourir à des procédures pénales classiques. Les Commissions Vérité et Réconciliation sont l'instrument le plus représentatif et le plus répandu des ces mécanismes, et ainsi la matérialisation la plus facilement identifiable de la justice transitionnelle. En effet, leur mandat à la fois ambitieux et original en fait des instruments mobilisés afin de gérer la complexité des tensions entre paix et justice durant une période de transition. Selon Louis Joinet, elles sont constitutives d'une « *autre voie : celle de faire connaître la vérité par un compromis politique qui conduit à transformer une situation de conflit en situation de paix sans pour autant faire l'impasse sur un passé de violences extrêmes* », en tentant de « *(r)établir la vérité par la collecte d'informations précises et nombreuses, notamment de témoignages individuels* »<sup>1355</sup>. Ces structures originales sont considérées aujourd'hui « *par les agents internationaux et une partie de la littérature académique comme le mariage heureux du droit et de la réconciliation sociale* »<sup>1356</sup>.

Le modèle des Commissions Vérité et Réconciliation est ainsi la matérialisation la plus représentative de la justice transitionnelle, notamment du fait de son omniprésence dans une multitude de terrains en transition vers la démocratie ou vers la paix. Elle se caractérise principalement par la création d'une commission *ad hoc* de reconnaissance des victimes, leur attribuant des réparations et socialisant son travail à travers la publication d'un rapport (I). Du fait de cette originalité, la Commission Vérité et Réconciliation est au cœur de débats récurrents relatifs au traitement du passé en Espagne et dans la Communauté Autonome Basque, sans néanmoins aboutir à une matérialisation explicite (II).

### I. Un modèle universel

Les Commissions Vérité et Réconciliation symbolisent la spécificité de la justice transitionnelle, dans la mesure où leur objectif est de construire des compromis face aux tensions contradictoires qui sous-tendent la période de démocratisation et de pacification.

---

<sup>1355</sup> JOINET Louis (dir.), *Lutter contre l'impunité...*, *op. cit.*, pp. 60-61.

<sup>1356</sup> LEFRANC Sandrine, « La professionnalisation... » *op. cit.*, p. 562.

Elles constituent en ce sens des « *expériences alternatives de gestion de problèmes internationaux extrêmement riches et variés* »<sup>1357</sup>. Leur caractère alternatif n'empêche pas une série d'obstacles et de difficultés pour leur conception ainsi que leur réalisation : tensions entre les intérêts contradictoires des différents acteurs de la transition, enjeu éminemment politique d'une telle structure, nécessaire adaptation nationale, régionale voir locale. Malgré ces obstacles, les Commissions Vérité et Réconciliation deviennent le symbole de la justice transitionnelle, à travers leur appropriation par des autorités publiques pour des mécanismes non-judiciaires visant à traiter des violations graves des droits de l'homme commises.

L'originalité de la structure des Commissions Vérité et Réconciliation permet de s'interroger sur son application dans le cas de la Communauté Autonome Basque, à travers deux caractéristiques principales : il s'agit d'une structure *ad hoc* de reconnaissance de nouvelles victimes ayant un mandat particulièrement vaste (A) permettant d'accorder des réparations matérielles à ces dernières, dans un processus global de socialisation (B).

#### A. *Un instrument original de reconnaissance des victimes*

Les Commissions Vérité et Réconciliation se distinguent d'abord par leur mandat original et ambitieux. En effet, ces « *organes ad hoc, créés par des États en transition pour identifier et traiter les violations passées les plus graves des droits fondamentaux et formuler des recommandations en termes de réparation et de réconciliation nationale* »<sup>1358</sup> dépassent l'approche purement rétributive de la justice. Elles sont employées comme complément ou substitut de procédures pénales, afin de s'adapter aux problématiques et incertitudes liées aux périodes transitionnelles. Elles ont pour objet central d'établir la vérité en donnant la priorité à la reconnaissance et la réparation des victimes. Kora Andrieu souligne à ce propos qu'il s'agit de « *projets ambitieux dont les objectifs sont multiples : découvrir, expliquer, reconnaître les violations passées ; répondre aux besoins de reconnaissance des victimes ; créer une culture de responsabilité et de respect pour la règle du droit ; dénoncer les responsabilités institutionnelles ; recommander des réformes du système et des réparations ; promouvoir la réconciliation individuelle et nationale ; ou encore réduire la possibilité de*

---

<sup>1357</sup> DUBE Richard & al., *La rationalité pénale moderne : Réflexions théoriques et explorations empiriques*, Les presses de l'Université d'Ottawa, Ottawa, 2013, p. 62.

<sup>1358</sup> PHILIPPE Xavier, « Commission vérité et réconciliation », in BEAUVALLET Olivier (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la justice pénale internationale*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017, p. 192.

*conflits d'interprétation historique et le risque du négationnisme* »<sup>1359</sup>. Plus encore, leur mandat peut aller jusqu'à participer à la construction du « *mythe national* »<sup>1360</sup>, à « *l'édification de la nation* »<sup>1361</sup> et à « *restaurer le sentiment d'appartenance à un même groupe* »<sup>1362</sup> après parfois des décennies de violations graves et systématiques des droits de l'homme.

Les Commissions Vérité et Réconciliation sont en ce sens révolutionnaires, dans la mesure où elles représentent un mécanisme de gestion de la tension entre justice et paix, en renonçant - dans la majorité des cas - à l'application d'une justice rétributive, afin de répondre prioritairement à un besoin identifié comme central pour les victimes : la vérité, à travers le recueil de témoignages. Karl Jasper exprime de manière éloquente l'originalité de ces mécanismes, dans sa correspondance avec Hannah Arendt:

*Maintenant, j'ai une idée folle et un peu simplette : ce serait extraordinaire de renoncer à la procédure judiciaire en faveur d'une procédure d'enquête et de clarification. Le but serait une meilleure objectivation possible des faits historiques. Le résultat final ne serait pas une sentence prononcée par des juges mais la certitude concernant les faits, dans la mesure où elle peut être obtenue*<sup>1363</sup>

Cette « idée folle » devient progressivement un des « *mécanismes idéaux pour intégrer un droit à la vérité collectif* »<sup>1364</sup>, en établissement un rapport singulier à la justice rétributive. Xavier Philippe note très justement que « *la fonction prioritaire n'est pas de sanctionner les auteurs de violations des droits de l'homme mais de se concentrer sur les besoins des victimes* »<sup>1365</sup>. Cet éloignement de la justice rétributive par ces mécanismes originaux afin de placer au centre du processus transitionnel les besoins des victimes, est interprété par Sandrine Lefranc comme un « *contournement de la justice pénale*

---

<sup>1359</sup> ANDRIEU Kora, *La Justice transitionnelle...*, *op. cit.*, p. 372. L'auteure compare même le mandat des Commissions Vérité et Réconciliation à celui des assemblées constituantes chargées de rédiger une nouvelle constitution (p. 381).

<sup>1360</sup> HAZAN Pierre, *Juger la guerre, juger l'histoire, du bon usage des commissions vérité et de la justice internationale*, PUF, Paris, 2007, p. 52.

<sup>1361</sup> WILSON Richard, *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimizing the Post-Apartheid State*, Cambridge University press, Cambridge, 2001, p. 121.

<sup>1362</sup> ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE, « Les processus de transition, justice, vérité et réconciliation dans l'espace francophone. Guide pratique », 2013, p. 20.

<sup>1363</sup> ARENDT Hannah, JASPERS Karl, *Correspondance (1926-1969)*, traduit par Eliane KAUFHOLZ-MESSMER, Éditions Payot & Rivages, Paris, 1995, p. 558. Cité in GUEMATCHA Emmanuel, *op. cit.*, p. 32.

<sup>1364</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ Jorge, *El derecho a la verdad...*, *op. cit.*, 2017, p. 514. Sur le lien entre Commissions Vérité et droit à la vérité, V. GUEMATCHA Emmanuel, *op. cit.*, pp. 227-252.

<sup>1365</sup> PHILIPPE Xavier, « Brèves réflexions sur les relations entre justice transitionnelle et constitution », *Renouveau du Droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007, p. 375.

*ordinaire* »<sup>1366</sup>. Néanmoins, il apparaît que les Commissions Vérité et Réconciliation permettent de remplir le rôle de plusieurs missions d'une procédure pénale : effet de dissuasion pour commettre de nouvelles violations, expression de la condamnation publique de la conduite criminelle, manifestation du soutien par l'État d'un certain nombre de valeurs démocratiques, contribution à la reconstruction de la confiance du public en l'État<sup>1367</sup>. Elles ne s'éloignent d'ailleurs pas totalement de la justice rétributive, étant donné qu'elles entrent dans certains cas dans une dynamique de complémentarité avec les procédures pénales<sup>1368</sup>, comme dans le cas de la CONADEP argentine par exemple.

Ce mandat original et alternatif, allié à une grande adaptabilité du modèle, est à l'origine du succès des Commissions Vérité et Réconciliation à travers le monde à partir des années 1990. En effet, son exportation à travers le monde ne s'est pas matérialisée par l'application d'un « *modèle organique et fonctionnel unique* »<sup>1369</sup>, mais par une adaptation localisée à divers terrains d'application. Le développement exponentiel de ces commissions à travers le monde est constitutif selon Emmanuel Guematcha d'un « *phénomène planétaire dont il n'est pas douteux qu'il perdurera* »<sup>1370</sup>. En effet, les Commissions Vérité et Réconciliation « *s'imposent comme des éléments obligés de la sortie de crise et comme des dispositifs incontournables des architectures de paix* »<sup>1371</sup>, une évolution qui se traduit vers leur « *standardisation* »<sup>1372</sup>. Ce développement a lieu notamment à partir de l'expérience sud-africaine, qui « *fait clairement figure de leçon ou de modèle dans le monde de la justice transitionnelle* »<sup>1373</sup>. Cette expansion planétaire des Commissions Vérité et

---

<sup>1366</sup> LEFRANC Sandrine, « La professionnalisation... », *op. cit.*, p. 565. Sandrine Lefranc souligne aussi une opposition intrinsèque aux poursuites pénales contre les responsables de violations des droits de l'homme. V. LEFRANC Sandrine, « Les commissions de vérité : une alternative au droit ? », *Droit et Culture*, n°56, 2008, p. 130.

Néanmoins, Louis Joinet affirme quant à lui que l'existence de Commissions Vérité et Réconciliation n'efface pas l'exercice de la justice, ni « *la demande sociale de vérité judiciaire* ». V. Louis JOINET (dir.), *Lutter contre l'impunité...*, *op. cit.*, p. 131.

<sup>1367</sup> FREEMAN Mark, MAROTINE Dorothee, *op. cit.*, p. 5. Est retirée de cette liste la possibilité de « fournir une forme directe de responsabilité pour les auteurs de crimes et de justice pour les victimes ».

<sup>1368</sup> ONU, Haut Commissariat des Nations unies aux Droits de l'homme, « Les Institutions de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit. Les commissions de vérité », 2006, p. 27.

<sup>1369</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ Jorge, « Retos actuales y desafíos futuros del Derecho a la Verdad. Reflexiones desde una visión actual del Derecho Internacional de los Derechos Humanos », in SAINZ BORG Juan Carlos (ed.), *Guernica 80 años despues: Lecciones aprendidas sobre derecho internacion y víctimas*, pDigital, 2019, p. 120.

<sup>1370</sup> GUEMATCHA Emmanuel, *op. cit.*, p. 34.

<sup>1371</sup> HOURQUEBIE Fabrice, « Les processus de justice transitionnelle dans l'espace francophone : entre principes généraux et singularités », *Les cahiers de la justice*, 2015, p. 329.

<sup>1372</sup> ANCELOVICI Marcos, JENSON Jane, « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, n°1, 2012, p. 44.

<sup>1373</sup> NAGY Rosemary, « Transitional Justice as Global Project: Critical Reflections », *Third World Quarterly*, n°29, 2008, p. 279.

Réconciliation est d'autant plus manifeste que, à l'image de la justice transitionnelle en général, celles-ci tendent à être mises en oeuvre pour des périodes non transitionnelles.

Quel que soit le nom qui leur est attribué<sup>1374</sup> ou la période à laquelle elles s'appliquent, les Commissions Vérité et Réconciliation se matérialisent systématiquement par la création d'une commission *ad hoc* composée d'experts indépendants, spécifiquement mandatés pour une durée précise, afin d'établir la vérité sur des violations des droits de l'homme commises durant un mandat temporel explicitement défini. Afin d'exercer ce mandat, les membres de la commission disposent du pouvoir de mener des enquêtes impartiales et indépendantes, avec la coopération de l'ensemble de l'administration et d'autres expertises (notamment des historiens) afin de vérifier et compléter les témoignages des victimes. Ces spécificités sont identifiées par Mark Freeman et Dorothee Marotine à partir de différents critères : il s'agit d'un organe d'enquête approuvé de manière officielle par l'État tout en étant autonome, autorisé à travailler pendant une période d'un an et demi à deux ans et demi sur les atteintes les plus graves aux droits de l'homme commises durant une période particulière. Cet organe donne la priorité aux besoins des victimes, et termine son travail par l'élaboration d'un rapport final incluant des conclusions ainsi que des recommandations<sup>1375</sup>.

L'efficacité des mécanismes est conditionnée par des variables établies par Louis Joinet : la commission doit être créée par la loi, indépendante, composée d'experts compétents dans le domaine des droits de l'homme, disposer de moyens d'action efficace, comme par exemple « *faire appel à la force publique, procéder à des comparutions, visiter des lieux concernés par des comparutions* », disposer de moyens financiers suffisants, avoir un mandat limité. Par ailleurs, elle ne doit pas exclure les crimes les plus graves définis par le Droit International Humanitaire, et son travail doit être conservé dans des archives<sup>1376</sup>. Diane Orentlicher ajoute à ces critères la nécessaire mise en place par la commission de garanties pour les victimes, les témoins ainsi que les personnes mises en cause durant l'ensemble du processus<sup>1377</sup>.

---

<sup>1374</sup> Freeman et Dorothee Marotine soulignent à ce sujet que plus de la moitié des commissions mises en place entre 1983 et 2007 ne font pas apparaître le terme de « réconciliation » dans leurs mandats. V. FREEMAN Mark, MAROTINE Dorothee, *op. cit.*, p. 11.

<sup>1375</sup> FREEMAN Mark, MAROTINE Dorothee, *op. cit.*, p. 12.

<sup>1376</sup> JOINET Louis (dir.), *Lutter contre l'impunité...*, *op. cit.*, pp. 67-68.

<sup>1377</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1, principes 6 à 13.



## B. Un instrument de réparation et socialisation des victimes

Au-delà de leur mandat ambitieux et de leur objectif d'aboutir à la reconnaissance de nouvelles victimes par la constitution de commissions *ad hoc*, les Commissions Vérité et Réconciliation se distinguent à travers deux spécificités permettant de les identifier.

D'une part, les Commissions Vérité et Réconciliation ou commissions d'enquête non judiciaires ont, pour un grand nombre d'entre elles, en commun de prévoir des réparations, lesquelles peuvent prenant plusieurs formes : l'indemnisation, la restitution, la réadaptation, la satisfaction et la non-répétition des violences<sup>1378</sup>. Ces structures originales permettent ainsi de faire face à l'impossibilité de mettre en place des instruments de justice pénale, notamment du fait de l'existence de lois d'amnistie empêchant toute poursuite pénale contre les responsables de violations graves des droits de l'homme. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies rappelle, en particulier dans les cas péruvien<sup>1379</sup> et guatémaltèque<sup>1380</sup>, le caractère indispensable de l'attribution de ces réparations en cas d'absence de procès. Ces réparations ont « *une fonction essentielle de reconnaissance pour les victimes* »<sup>1381</sup>, et se matérialisent le plus souvent dans le cas des Commissions Vérité et Réconciliation par des réparations matérielles, notamment sous la forme d'indemnisations.

Les Commissions Vérité et Réconciliation permettent ainsi d'attribuer aux victimes des mesures de réparations prévues à la fois par des traités internationaux<sup>1382</sup> et par la *soft law* comme une obligation pour les États<sup>1383</sup>, mais aussi comme un moyen de rendre justice aux victimes de violations graves des droits de l'homme. La résolution 60/147 adoptée par l'Assemblée Générale des Nations unies le 16 décembre 2005 en est un exemple révélateur :

*Le but d'une réparation adéquate, effective et rapide est de promouvoir la justice en remédiant aux violations flagrantes du droit international des droits de l'homme ou aux violations graves du droit international humanitaire. La réparation devrait être à la mesure de la gravité de la violation et du préjudice subi. Conformément à sa législation interne et à ses obligations juridiques internationales, l'État assure aux victimes la réparation des actes ou omissions qui peuvent lui être imputés et qui constituent des violations flagrantes du droit*

---

<sup>1378</sup> A/RES/60/147, § 18. V. aussi les définitions proposées par Théo Van Boven, E/CN.4/Sub.2/1996/1 § 12 à § 15.

<sup>1379</sup> CCPR/C/79/Add.67, § 20.

<sup>1380</sup> CCPR/C/ESP/CO/5, § 9.

<sup>1381</sup> ANDRIEU Kora, *La Justice transitionnelle...*, *op. cit.*, p. 443. Sur les bienfaits de l'attribution de réparations pour les victimes, v. les pages 443 à 447.

<sup>1382</sup> Convention relative aux disparitions forcées, art. 24 ; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, art. 14.

<sup>1383</sup> S/2004/616, § 54. V. aussi E/CN.4/2005/102/Add.1, principe 31, p. 13.

Les réparations matérielles sont en effet la première preuve concrète de la reconnaissance publique dans la vie quotidienne des victimes à la suite de leur témoignage devant la commission d'audition. Cette preuve semble essentielle dans la mesure où elle permettrait de répondre à la demande de justice des victimes<sup>1385</sup> et formerait ainsi un « mécanisme de justice »<sup>1386</sup>. Ces réparations doivent cependant être rapidement mises en place, sans quoi la Commission en question serait l'objet d'une profonde défiance de la part des victimes, comme le soulignent Lisa Laplante et Kimberly Theidon dans le cas péruvien<sup>1387</sup>.

Néanmoins, il convient de souligner que les réparations matérielles ne constituent pas la panacée. Dans le cas argentin, le rapport *Nunca Más* recommande l'attribution de réparations économiques, mais l'Association des Mères de la Place de Mai dénonce une « prostitution »<sup>1388</sup> et un « pervertissement »<sup>1389</sup> des victimes, dans la mesure où cette compensation économique serait un moyen pour l'État de se dédouaner de toute responsabilité. La monnaie, « grand médiateur symbolique de la justice »<sup>1390</sup>, serait alors le moyen pour les autorités par ailleurs de compenser les lois d'amnistie de la fin des années 1980. De plus, la mise en place de réparations pose un ensemble de problématiques au moment de les concevoir : la sélection des victimes (la reconnaissance est abordée dans le paragraphe précédent) ainsi que le montant des indemnités à verser. La question des réparations doit aussi être analysée au regard de la capacité financière de l'État à les accorder dans le cadre de la mise en place d'une Commission Vérité et Réconciliation, dans la mesure où dans certains cas comme au Pérou, l'instabilité économique ne permet pas de mettre en place des programmes ambitieux de réparation pour les victimes, ni d'accorder ces réparations dans un délai raisonnable pour les victimes prises en compte<sup>1391</sup>.

---

<sup>1384</sup> A/RES/60/147, IX - § 15.

<sup>1385</sup> LEAN Sharon F., « Is truth enough? Reparations and reconciliation in Latin America », in TORPEY John, *Politics and the past: on repairing historical injustices*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2003, p. 185.

<sup>1386</sup> LAPLANTE Lisa J., THEIDON Kimberly, « Truth with consequences: Justice and reparations in Post-Truth Commission Peru », *Human Rights Quarterly*, n°29, The Johns Hopkins University press, Baltimore, 2007, p. 242.

<sup>1387</sup> LAPLANTE Lisa J., THEIDON Kimberly, *op. cit.*, p. 231.

<sup>1388</sup> BONNER Michelle, JAMES Matt, « The three R's of Seeking Transitional justice: Reparation, Responsibility, and Reframing in Canada and Argentina », *The International Indigenous Policy Journal*, n°2, 2011, p. 7.

<sup>1389</sup> JOINET Louis (dir.), *Lutter contre l'impunité...*, *op. cit.*, p. 110.

<sup>1390</sup> DENOUEVAUX Arthur, GARAPON Antoine, *op. cit.*, p. 22.

<sup>1391</sup> LAPLANTE Lisa J., THEIDON Kimberly, *op. cit.*, p. 342.

D'autre part, et il s'agit là d'une singularité cardinale, les Commissions Vérité et Réconciliation aboutissent à l'élaboration d'un rapport final, où sont répertoriées l'ensemble des violations des droits de l'homme évoquées devant la commission *ad hoc*. Le premier rapport de la sorte est élaboré par la CONADEP argentine (*Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*), « ancêtre »<sup>1392</sup> des Commissions Vérité et Réconciliation. Ce rapport établit une liste de 9000 victimes et de 1 500 suspects de disparitions forcées entre mars 1976 et octobre 1983<sup>1393</sup>, et fût publiquement remis le 20 septembre 1984 des mains du président de la commission Ernesto Sabato au président de la république argentine Raúl Alfonsín. Ce travail est notamment rendu possible par le faible poids des militaires durant la transition démocratique et ainsi que par la vitalité des organisations des droits de l'homme, et de très nombreux témoignages publics<sup>1394</sup>. La publication de tels rapports dans le cadre du travail des Commissions Vérité et Réconciliation acquiert par la suite un caractère systématique, après la création de la *Truth and Reconciliation Commission* sud-africaine. Comme mentionné précédemment, la TRC devient un véritable modèle, tant dans la structure de la commission que dans le rapport final - *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report* - publié en 2002 (le mandat de la TRC s'étend de 1995 à 2002)<sup>1395</sup>.

L'objectif de ces commissions est ainsi de permettre une forme de réparation morale aux victimes, et une sensibilisation de l'ensemble de la société. Elle est destinée en effet tant aux programmes d'éducation des nouvelles générations dans une période post-confliktuelle, qu'aux programmes de formation des forces de sécurité du nouvel État démocratique. Ce rapport public est ainsi un instrument d'éducation et doit pour cela, pour Diane Orentlicher, « être intégralement rendu public et faire l'objet de la diffusion la plus large »<sup>1396</sup>, et être au cœur d'une stratégie de communication, à la fois dans l'installation et l'activité de la commission, et dans la restitution du travail final<sup>1397</sup>. Ce rapport public joue donc un rôle central en tant qu'instrument d'établissement de la vérité, de réparations essentiellement morales et de garanties de non-répétition. Cette socialisation permet à la fois de reconnaître des victimes comme telles au regard de l'ensemble de la société, mais aussi aux autorités

---

<sup>1392</sup> PICARD Kelly, *op. cit.*, p. 119.

<sup>1393</sup> En 2014, le nombre était estimé à 30 000. Sévane GARIBIAN, *op. cit.*, p. 3.

<sup>1394</sup> CRENZEL Emilio, *La historia política del Nunca más. La memoria de las desapariciones en la Argentina*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2008, p. 53.

<sup>1395</sup> HAYNER Priscilla, « Comisiones de la verdad: resumen esquemático », *International review of the Red Cross*, n°864, juin 2006, p. 1.

<sup>1396</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1, Principe 13 « Publicité des rapports des commissions », p. 11.

<sup>1397</sup> ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE, « Les processus de transition, justice, vérité et réconciliation dans l'espace francophone. Guide pratique », 2013, p. 25.

politiques en place de les « faire reconnaître », et ainsi d’assumer leur part de responsabilité dans ce besoin de reconnaissance. Cette reconnaissance de l’existence des violations des droits de l’homme commises dans le passé constitue selon Emmanuel Guematcha une forme réparation pour les victimes<sup>1398</sup>, qui, selon Diane Orentlicher « *pourrait contribuer à rétablir la confiance civique de ces dernières* »<sup>1399</sup>. Par ailleurs, le rapport s’adresse aussi en particulier aux autorités politiques en place au moment de sa publication officielle, dans la mesure où il inclut une série de recommandations formulées par les membres de la commission, au regard des témoignages des victimes. Il convient de rappeler cependant que la socialisation du rapport dépend aussi de la capacité des autorités, à l’instar du constat effectué sur l’attribution des réparations matérielles et symboliques, de le diffuser sur l’ensemble du territoire et dans un maximum de langues utilisées sur ce même territoire. À titre d’exemple, le rapport de la TRC sud-africaine n’est publié qu’en anglais, alors que plus de onze langues sont employées sur ce territoire<sup>1400</sup>. À l’inverse, la Commissions du Salvador décline son rapport en format vidéo, en exposition photographique ainsi qu’en format éducatif pour les nouvelles générations.

La mention publique des violences commises n’est pas sans soulever la problématique des implications pénales du travail des commissions vérité, à travers l’énumération - ou absence d’énumération - de l’identité des responsables des violations des droits de l’homme dans le rapport final de la commission. À ce sujet, José Zalaquett souligne le caractère performatif de la mention des responsables, malgré l’absence de poursuites pénales : « [...] *même si les conclusions d’une commission vérité n’ont pas pour conséquence de mettre en place des sanctions, le fait de mentionner les noms, dans un rapport officiel largement diffusé, des personnes considérées comme coupables, sans qu’elles aient été démisées de leurs responsabilités, équivaut moralement à une condamnation sans la procédure pénale correspondante* »<sup>1401</sup>.

Ainsi, malgré la diversité des formes que peuvent prendre les Commissions Vérité et Réconciliation à travers le monde, elles s’illustrent par des éléments constitutifs quasi-permanents : la création d’une commission *ad hoc* de reconnaissance des victimes disposant d’un pouvoir d’enquête, l’attribution de réparations matérielles et symboliques, la

---

<sup>1398</sup> GUEMATCHA Emmanuel, *op. cit.*, pp. 281-282.

<sup>1399</sup> E/CN.4/2004/88, p. 59.

<sup>1400</sup> ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE, *op. cit.*, p. 107 et p. 126.

<sup>1401</sup> ZALAUQUETT José, « Procesos de transición a la democracia y políticas de derechos humanos en América Latina », in *Presente y Futuro de los Derechos Humanos. Ensayos en honor al profesor Fernando Volio Jiménez*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1998, pp. 106-132.

publication d'un rapport relatif à l'ensemble des violations des droits de l'homme identifiées. Ces éléments sont centraux afin d'identifier les instruments de justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque, voire en Espagne en général, et ce quelle que soit la dynamique de justice transitionnelle prise en compte.

## **II. Un modèle en débat**

L'identification des caractéristiques centrales des Commissions Vérité et Réconciliation permet de vérifier leur application dans ce cas d'étude. Comme souligné dans le paragraphe précédent, les Commissions Vérité et Réconciliation constituent un modèle qui connaît un succès fulgurant, ce qui explique leur évocation systématique dans les débats relatifs à la gestion des violations des droits de l'homme commises dans le passé. Elles sont ainsi évoquées à la fois concernant la première dynamique de justice transitionnelle relative à la guerre civile et à la dictature franquiste, et le « conflit basque ». Néanmoins, il s'agit ici de s'intéresser à la temporalité de la « mémoire historique » dans l'ensemble de l'Espagne (cadre central et cadre régional), en étudiant les différentes commissions attribuant des réparations économiques, lesquelles ont été identifiées comme centrales dans la constitution des Commissions Vérité et Réconciliation.

L'analyse des différentes commissions mises en place afin d'attribuer des réparations économiques pour les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste permet de souligner l'absence de Commission Vérité Réconciliation à l'échelle de l'Espagne (A). Cette absence explique le caractère récurrent du débat relatif à la mise en place d'une Commission Vérité Réconciliation en Espagne, un débat qui donne régulièrement lieu à la formulation de propositions (B).

### *A. La problématique de la réparation*

La réflexion liée à une adaptation même *a minima* de la structure des Commissions Vérité et Réconciliation à travers le prisme de l'attribution de réparations matérielles permet à nouveau d'établir un constat clair : l'absence de vérité, de justice, et seulement une

réparation partielle pour les victimes<sup>1402</sup>. En effet, si la Loi 52/2007 est une rupture majeure (bien que symbolique) dans le traitement juridique des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste<sup>1403</sup>, elle succède à une série de décrets mis en place avant même l'adoption de la Constitution de 1978, visant à octroyer des indemnisations. En effet, l'étude de la législation espagnole révèle que plusieurs dispositions sont adoptées à partir de 1977, ce qui conduit Alicia Gil Gil à proposer le qualificatif d'oubli avec réhabilitation partielle<sup>1404</sup>, et Juan Enrique Serrano-Moreno d'un « *caractère partiel et éclaté des mesures de justice transitionnelle* »<sup>1405</sup>.

Entre 1976 et 1984, cinq lois et décrets-lois accordent des réparations à diverses catégories d'individus : mutilés, veuves et enfants de morts pendant la guerre, reconnaissance des droits de tous ceux ayant fait partie des forces armées ou forces du maintien de l'ordre et du corps des carabiniers<sup>1406</sup>. La question de la restitution des biens ne concerne que les syndicats<sup>1407</sup> ainsi que les partis politiques<sup>1408</sup>, et écarte ainsi les particuliers. Des réparations individuelles sont aussi prévues en 1990<sup>1409</sup> pour les personnes ayant été détenues pour des motifs apparaissant dans la loi d'amnistie de 1977 et ayant au moins 65 ans au 31 décembre 1990 : 1 million de pesetas (environ 6 000 euros) pour les

---

<sup>1402</sup> CAPELLA I ROIG Margalida, « Represión política y Derecho internacional: una perspectiva comparada », in CAPELLA I ROIG Margalida, GINARD I FERON David, *Represión política, justicia y reparación la memoria histórica en perspectiva jurídica, 1936-2008*, Documenta Balear, Palma de Mallorca, 2009, p. 234.

<sup>1403</sup> V. *infra* Partie 1 Titre 2 Chapitre 1 Section 2-I.

<sup>1404</sup> GIL GIL Alicia, *La justicia...*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>1405</sup> SERRANO-MORENO Juan Enrique, « Conflits de mémoires et querelles parlementaires dans l'Espagne des années 2000 », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, vol. 12, n°3, 2017, p. 195.

<sup>1406</sup> *Ley 5/1979, de 18 de septiembre, sobre reconocimiento de pensiones, asistencia médico-farmacéutica y asistencia social en favor de las viudas, hijos y demás familiares de los españoles fallecidos como consecuencia o con ocasión de la pasada guerra civil*, BOE n°233, 28 septembre 1979; *Decreto 670/1976, de 5 de marzo, por el que se regulan las pensiones a favor de los españoles que habiendo sufrido mutilación a causa de la pasada contienda no puedan integrarse en el Cuerpo de Caballeros Mutilados de Guerra por la Patria*, BOE, n°84, 7 avril 1976; *Ley 35/1980, de 26 de junio, sobre pensiones a los mutilados excombatientes de la zona republicana*, BOE n°165, 10 juillet 1980; *Real Decreto-ley 6/1978, de 6 de marzo, por el que se regula la situación de los militares que tomaron parte en la guerra civil*, BOE n°56, 7 mars 1978. Pour un aperçu synthétique de la législation, V. AGUILAR Paloma, RAMIREZ-BARAT Clara, « Amnesty and reparations without truth or justice in Spain », in WOUTERS Nico (ed.), *op. cit.*, pp. 209-211.

<sup>1407</sup> *Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado*, BOE n°12, 14 janvier 1986.

<sup>1408</sup> *Ley 43/1998, de 15 de diciembre, de Restitución o Compensación a los Partidos Políticos de Bienes y Derechos incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas del período 1936-1939*, BOE n°300, 16 décembre 1998.

<sup>1409</sup> *Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, Disposición adicional decimotercera. Indemnizaciones a favor de quienes sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía*, BOE n°156, 30 juin 1990. Cette loi est ensuite modifiée par la *Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, Disposición adicional decimotercera. Indemnizaciones a favor de quienes sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía*, BOE n°313, 30 décembre 1991.

personnes incarcérées plus de trois ans, et 20 000 pesetas (environ 120 euros) pour chaque tranche de trois années supplémentaires. D'autres dispositions législatives permettent par la suite une augmentation des pensions de guerre<sup>1410</sup>, la prise en compte des enfants victimes de la guerre<sup>1411</sup>, des membres des Brigades Internationales et des prisonniers de camps de concentration.

En 2006, un rapport du gouvernement central espagnol identifie 513 000 individus bénéficiaires de réparations individuelles (financières), ce qui représente jusqu'en 2005 plus de 16 milliards d'euros. Ces indemnités témoignent selon les rédacteurs de ce rapport de « *la sensibilité, à des degrés divers* » dont ont fait preuve les différents gouvernements démocratiques face à la nécessité de réparer les conséquences de la guerre civile et de la dictature »<sup>1412</sup>.

La rupture essentiellement symbolique que représente la Loi 52/2007 est l'unique disposition de la législation centrale prévoyant une structure qui pourrait être assimilée à une commission d'évaluation permettant d'attribuer des réparations économiques à des victimes. Elle prévoit en effet la mise en place d'une commission pour les individus décédés entre le 1<sup>er</sup> janvier 1968 et le 31 décembre 1977 « en défense de la démocratie », les proches et descendants des victimes disposant d'un délai d'un an pour déposer leur demande à partir de l'entrée en vigueur du décret d'application. Néanmoins, le travail de la commission d'évaluation<sup>1413</sup> vise à organiser une reconnaissance administrative, sans aucune portée publique ou possibilité de socialisation de ce travail au-delà de l'échelle individuelle. Il s'agit en effet d'une déclaration administrative individuelle auprès d'une commission n'étant pas en charge de recueillir un témoignage afin de la diffuser publiquement par la suite. Sur 189 demandes d'indemnités, 49 sont acceptées<sup>1414</sup>. Les autres dispositions de la Loi 52/2007 relatives à l'indemnité consistent en une augmentation des indemnités prévues dans les décrets abordés précédemment. Par exemple les articles 5 (veuves et orphelins), 6

---

<sup>1410</sup> Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, BOE n°312, 28 décembre 2004.

<sup>1411</sup> Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional, BOE n°68, 21 mars 2005.

<sup>1412</sup> Ces individus sont répertoriés dans différentes catégories : fonctionnaires, militaires, familles de militaires, militaires non professionnels, familles de militaires non professionnels, personne décédée ou disparue, anciens combattants mutilés, familles d'ex-combattants mutilés, mutilés civils, familles de mutilés civils. V. *Informe general de la comisión interministerial para el estudio de la situación de las víctimas de la guerra civil y del franquismo*, 28 juillet 2006, p. 57 et p. 60.

<sup>1413</sup> Ley 52/2007, art. 10; Real Decreto 1803/2008, art. 3 et art.10.

<sup>1414</sup> « Prestaciones relacionadas con la Memoria Histórica en el Ministerio de Hacienda », Site officiel du Ministère des finances espagnol (en ligne).

(orphelins), 7, 8, 9 (personnes incarcérées). La cinquième disposition additionnelle quant à elle aborde les indemnités des membres de la Marine ayant rejoint le camp républicain en 1936.

En 2009, une deuxième commission est prévue pour les « prisonniers sociaux » par la dix-huitième disposition additionnelle de la Loi de budget de 2009<sup>1415</sup>: elle vise à indemniser les personnes internées en raison de leur homosexualité, à raison de 4 000 euros pour un internement d'un à six mois, 8 000 euros de dix mois à trois ans, 12 010,12 euros au-delà de trois ans (auxquels s'ajoutent 2 402,02 euros par tranches de trois ans supplémentaires). Là encore, il ne s'agit que d'une commission réduite à l'attribution de réparations économiques, sans recueil de témoignages ni de volonté de socialisation des victimes qu'elle reconnaît. Les réparations sont à nouveau catégorielles, et ne tiennent pas compte de la globalité des victimes. Au même titre que les structures mises en place au gré des différentes législations évoquées, la composition des membres reste relativement vague, et évoque des « représentants de différents ministères » du gouvernement central espagnol.

Au regard de cette législation relative à l'attribution de réparations matérielles pour les victimes de la guerre civile et du franquisme, l'application du modèle de Commission Vérité et Réconciliation évoqué précédemment semble difficilement concevable, tant les instruments en place écartent toute volonté de socialisation des réparations. Néanmoins, cette limitation considérable n'empêche pas la formulation de multiples propositions à partir des années 2010.

### *B. La problématique de l'intégration*

La mise en place d'une Commission Vérité et Réconciliation dans une perspective post-transitionnelle pour les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste est l'objet d'un débat nourri, porté par les associations mémorialistes, et relayé par certains secteurs politiques. Les propositions présentées s'apparentent à ce que l'Organisation Internationale de la Francophonie évoque comme un « processus mémoriel » : il s'agit de commissions qui « *n'interviennent pas « à chaud », mais bien après qu'un certain temps,*

---

<sup>1415</sup> Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, BOE n°309, de 24 diciembre 2008; Real Decreto 710/2009, de 17 de abril, por el que se desarrollan las previsiones de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2009, en materia de pensiones de Clases Pasivas y de determinadas indemnizaciones sociales, BOE n°105, 30 abril 2009.



*propice à l'apaisement et non à l'oubli, se soit écoulé depuis la situation tragique qui a marqué l'histoire d'un peuple* ». Elles sont mises en place pour « *établir les faits, avec la distance suffisante qui donnera au travail d'investigation toute sa légitimité, en vue d'éclairer un pan de l'Histoire et de rétablir le sentiment national, le sentiment d'appartenance aux fins de partager, de la manière la plus apaisée possible, une histoire – qui, tout en étant commune, n'est pas pour autant partagée – et qui a profondément divisé la société* »<sup>1416</sup>. Ces structures interviennent donc à retardement, plusieurs années ou décennies après la transition vers la démocratie.

La question de la mise en place effective d'une Commission Vérité Réconciliation en Espagne pour traiter des violations graves des droits de l'homme commises pendant la guerre civile et le franquisme intervient de manière récurrente, surtout depuis la fin des années 2000. Cette revendication est non seulement portée par des partis politiques, mais aussi par des organisations émanant de la société civile espagnole comme par exemple la *Plataforma por la Comisión de la Verdad*, alors que la question de la mise en place d'une Commission Vérité fait moins l'unanimité que l'organisation de procès ou le retrait des symboles du franquisme par exemple<sup>1417</sup>.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la demande de mise en place d'une Commission Vérité et Réconciliation n'est pas le seul fait d'organisations situées sur le territoire espagnol. En effet, dès 2006 l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adopte une résolution condamnant le régime franquiste et émet plusieurs recommandations pour le gouvernement espagnol : la création d'une commission d'enquête sur les violations des droits de l'homme commises sous le régime franquiste, ainsi que la mise à disposition des archives pour les historiens et chercheurs<sup>1418</sup>. Dans son rapport de 2009, le Comité des droits de l'homme des Nations unies invite l'Espagne à créer une « *Commission composée d'experts indépendants chargée de rétablir la vérité historique sur les violations des droits de l'homme commises durant la guerre civile et la dictature* »<sup>1419</sup>. Le cas espagnol est d'ailleurs la première occasion pour le Comité des Droits de l'homme des Nations unies de

---

<sup>1416</sup> ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE, *op. cit.*, pp. 22-23.

<sup>1417</sup> V. les résultats de l'enquête menée entre autres par Paloma Aguilar : AGUILAR Paloma & *al.*, « Las actitudes de los españoles ante las medidas de justicia transicional relativas a la Guerra civil y al franquismo », *Revista Internacional de Sociología*, vol. 69, n°1, 2011, p. 90.

<sup>1418</sup> Recommandation 1736, « Nécessité de condamner le franquisme au niveau international », Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, mars 2006, § 8-2-1.

<sup>1419</sup> CCPR/C/ESP/CO/5, § 9.

recommander explicitement la création d'une Commission Vérité<sup>1420</sup>, une recommandation également formulée par le rapporteur spécial des Nations unies et le GTDFI<sup>1421</sup>.

À l'échelle interne, la proposition de mise en place d'une telle commission émerge à partir du début des années 2010, alors que les carences de la Loi 52/2007 sont manifestes, et que les descendants de victimes s'orientent progressivement vers des procédures judiciaires à l'étranger<sup>1422</sup>. Elle s'illustre par exemple en 2012, lorsque le juge Baltasar Garzón réclame la création d'une commission chargée d'effectuer un travail « *sérieux et exhaustif* » concernant « *la disparition de plus de 150 000 personnes entre 1936 et 1951 en conséquence directe de la répression franquiste* »<sup>1423</sup>. En 2013, des parlementaires espagnols formulent une proposition de loi visant à la création d'une Commission Vérité composée d'experts indépendants ayant pour mandat le « *rétablissement de la vérité historique concernant les cas de disparitions forcées ayant eu lieu en Espagne pendant la guerre civile et le franquisme, ainsi que la formulation de propositions et de recommandations pour les autorités publiques, pour que la défense des droits des familles de victimes ne soit pas uniquement un travail individuel, mais une responsabilité collective* »<sup>1424</sup>.

Par ailleurs, la proposition présentée en décembre 2017 par le groupe parlementaire du PSOE au Congrès des députés est le projet s'apparentant le plus à une structure de type Commissions Vérité et Réconciliation. Elle vise à l'établissement d'un rapport afin d'établir la vérité concernant les crimes commis durant la guerre civile et le franquisme (jusqu'au 6 décembre 1978), ainsi que la formulation de recommandations afin de contribuer à la « *construction collective de la mémoire démocratique espagnole* »<sup>1425</sup>. Cette commission

---

<sup>1420</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ Jorge, « Retos actuales y desafíos futuros... », *op. cit.*, p. 118. L'auteur affirme par ailleurs que la mise en place d'une Commission Vérité en Espagne est obligatoire dans la mesure où l'Espagne est partie à la fois au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ainsi qu'à la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (p. 9).

<sup>1421</sup> Concernant le rapporteur spécial des Nations unies, v. A/HRC/27/56/Add.1, p. 11, § 47. V. aussi § 103 - g), pp. 20-21. Concernant le GTDFI, v. CED/C/ESP/CO/1, § 32; A/HRC/27/49/Add.1, § 67 - r); A/HRC/36/39/Add.3, § 41, pp. 121-122.

<sup>1422</sup> V. *infra* Partie 2 Titre 1 Chapitre 1 Section 1-I-B.

<sup>1423</sup> GARZÓN Baltasar, « El lugar de la verdad, la justicia y la reparación », *El País*, 1<sup>er</sup> avril 2012 (en ligne).

<sup>1424</sup> *Proposición no de Ley sobre creación de una comisión de la verdad (162/000786), presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista, de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural, Vasco (EAJ-PNV)*, BOCG n°367, Congreso de Diputados, X legislatura, 29 novembre 2013, pp. 15-16. La proposition est rejetée du fait de l'opposition des députés du *Partido Popular*, disposant de la majorité absolue.

<sup>1425</sup> *Proposición de Ley para la reforma de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura (122/000157), Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista*, BOCG n°190, 22 décembre 2017, préambule, IV, § 5.

temporelle n'est pas un organe judiciaire<sup>1426</sup>, mais est néanmoins chargée de remettre aux autorités judiciaires les éléments liés à des crimes de guerre ou crimes contre l'humanité. Elle doit par ailleurs élaborer un rapport public dans un délai de deux ans à partir de la collecte de documents historiques (déclassifiant les documents nécessaires) et de témoignages. Cette commission est constituée de onze membres - juristes, historiens, psychologues, chercheurs, experts en violences de genre, défenseurs des droits de l'homme et membres d'associations mémorialistes jouissant d'un parcours personnel et d'une reconnaissance prestigieuse - nommés par le Congrès des députés sur proposition des deux chambres (trois membres), le *Consejo General del Poder Judicial*, la *Fiscalía General del Estado* et le *Consejo General de la Abogacía* (deux membres), le *Consejo de Universidades* (un membre), des associations de victimes (trois membres), ainsi que deux membres experts nommés par le Groupe des droits de l'homme des Nations unies<sup>1427</sup>.

Néanmoins, cette proposition semble largement limitée concernant la possibilité de sa matérialisation effective. En effet, si cette proposition de Commission Vérité respecte une partie des recommandations émanant des Nations unies, elle ne semble pas véritablement adaptée au contexte espagnol, par exemple concernant le délai de deux ans qui semble largement trop réduit pour l'étude de crimes commis sur une période s'étendant sur plus de quatre-vingt ans. Le travail d'une telle commission semble par ailleurs largement limité par un accès aux archives considérablement restreint. En effet, comme souligné dans l'introduction générale, les modalités de la transition démocratique espagnole ne permettent pas de déclassifier un certain nombre d'archives : la législation en vigueur est la Loi 9/1968<sup>1428</sup>, réformée de manière limitée par la Loi 48/1978<sup>1429</sup>. De plus, la proposition des parlementaires du PSOE établit un rapport ambigu au droit à la justice. En effet, elle écarte dans son préambule la possibilité de mise en place de procédures pénales, en appelant aux organes judiciaires afin d'appliquer des instruments de justice « restaurative », définis comme des instruments qui vont « au-delà des sanctions pénales », alors que la Commission

---

<sup>1426</sup> *Proposición de Ley para la reforma de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura* (122/000157), *Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista*, BOCG n°190, 22 décembre 2017, art. 6-1.

<sup>1427</sup> *Idem*, art 6-4 et 6-5.

<sup>1428</sup> *Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales*, BOE n°84, 6 avril 1968; *Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968, de 5 de abril sobre Secretos Oficiales*, BOE n°47, 24 février 1969.

<sup>1429</sup> *Ley 48/1978, de 7 de octubre, por la que se modifica la Ley de 5 de abril de 1968, sobre Secretos Oficiales*, BOE n°243, 11 octobre 1978.

Vérité évoquée est supposée mettre à la disposition des autorités judiciaires les éléments constitutifs de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité<sup>1430</sup>.

Enfin, il convient bien évidemment de rappeler qu'il ne s'agit que d'une proposition de loi, car l'arrivée au pouvoir du socialiste Pedro Sánchez en juin 2018, ne fait pas de ce projet de Commission Vérité une réalité. À la fin de l'année 2019, la possibilité de mise en place d'une structure de type Commission Vérité pour les victimes de la guerre civile et du franquisme disparaît de l'agenda politique espagnol, en étant notamment absent de l'accord pré-gouvernemental entre le PSOE et *Podemos* établi le 30 décembre 2019, malgré des mesures ambitieuses relatives à la « *recupération de la mémoire démocratique* »<sup>1431</sup>. Néanmoins, la réflexion relative à la création d'une Commission vérité et Réconciliation traitant des violations des droits de l'homme commises durant la guerre civile et la dictature franquiste dépasse l'échelon central. En effet, dans la continuité du processus d'inflation législative à l'échelle des Communautés autonomes souligné précédemment, plusieurs de ces communautés autonomes intègrent dans leur droit interne des dispositions relatives à la mise en place de commissions spécifiques visant essentiellement à accorder des réparations aux victimes.

Si certains textes demeurent flous sur la mise en place d'une telle structure<sup>1432</sup>, en Andalousie le Décret 372/2010 permet de créer une commission d'évaluation octroyant des réparations à travers une perspective de genre pour la période 1936-1950, à hauteur de 1800 euros des femmes dont « *l'honneur, l'intimité ou l'image* »<sup>1433</sup> auraient été atteints. En 2017, une nouvelle législation andalouse prévoit la mise en place d'un répertoire des victimes (*censo de víctimas*) ainsi que par la constitution d'un « *groupe de travail ou commission*

---

<sup>1430</sup> *Proposición de Ley para la reforma de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura* (122/000157), *Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista*, BOCG n°190, 22 décembre 2017, préambule II § 3, art. 2 et art. 6-6-e.

<sup>1431</sup> « Los puntos del acuerdo PSOE-UP: subida del SMI, derogación de la reforma laboral, limitación de los ETTs, reforma fiscal y revalorización de las pensiones », *Electomania*, 30 décembre 2019 (en ligne). Ce pré-accord de gouvernement entre le PSOE et *Podemos* fait entre autres mention dans son point 5.8 (p. 31) de la mise en place d'une *Comisión Estatal de la Memoria Histórica y la Reconciliación con el Pueblo Román en España*, dont la terminologie n'est pas sans rappeler le nom donné aux différentes Commissions Vérité et Réconciliation à travers le monde.

<sup>1432</sup> *Ley 1/2019, de 21 de enero, de memoria histórica y democrática de Extremadura*, Presidencia de la Junta de Extremadura, DOE n°16, 24 janvier 2019, art. 23-2; *Ley del Principado de Asturias 1/2019, de 1 de marzo, para la recuperación de la memoria democrática en el Principado de Asturias*, BOE n°88, 12 avril 2019, art. 18 §1. Dans cette communauté autonome, les décrets 22/1999 et 21/2000 prévoient des réparations économiques pour les individus ayant été incarcérés durant le franquisme.

<sup>1433</sup> *Decreto 372/2010, de 21 de septiembre, por el que se establecen indemnizaciones a mujeres que sufrieron formas de represión de la dictadura franquista sobre su honor, intimidad y propia imagen*, Consejería de Gobernación y Justicia, BOJA n°200, 13 octobre 2010, art. 1. Entre 2010 et 2012, 128 personnes sont indemnisées (128 demandes sont rejetées).

*indépendante chargé de rassembler les éléments pour établir un rapport solide, inclusif et global en faveur de la vérité, de la réparation et des garanties de non-répétition sur la répression franquiste en Andalousie* ». Ce groupe formé de membres « *respectés et indépendants* » est chargé d'établir dans un délai de dix-huit mois un rapport sur les violations des droits humains commis de la guerre civile jusqu'à l'approbation du Statut d'Autonomie de l'Andalousie (28 février 1981)<sup>1434</sup>, rapport visant à être intégré à la « *future et nécessaire* » Commission vérité de l'État espagnol.

De la même manière, la Communauté Autonome Valencienne est une des rares Communautés autonomes espagnoles demandant de manière explicite au gouvernement central de créer une Commission vérité à l'échelle nationale, et créant une Commission vérité régionale dont les conclusions serviront à nourrir le travail de la Commission vérité centrale chargée de « *rétablir la vérité historique, juridique et institutionnelle concernant les faits et événements qui se sont déroulés durant la guerre civile et le franquisme, jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1978* »<sup>1435</sup>. Néanmoins, cette thématique - pourtant cruciale au regard des critères d'identification de la justice transitionnelle - reste extrêmement vague dans la mesure où elle ne fait pas mention du mandat, des moyens ni de la durée de la Commission vérité régionale créée.

Ainsi, malgré de multiples propositions et applications *a minima*, la mise en place d'une Commission Vérité à l'échelle centrale en Espagne semble peu probable. Le procureur auprès du Tribunal Constitutionnel espagnol Manuel Miranda estime ainsi que la mise en place d'une Commission Vérité dans le cadre de l'Espagne est inenvisageable pour trois raisons centrales : la mobilisation de la société civile est insuffisante (le mouvement mémorialiste est lui-même divisé à ce sujet), l'absence de consensus ou de volonté au sein de la majorité des partis politiques espagnols, ainsi que le manque de déconstruction du récit d'une transition démocratique espagnole modélique<sup>1436</sup>.

Le modèle des Commissions Vérité et Réconciliation présente ainsi des caractéristiques spécifiques permettant de l'identifier : création d'une commission *ad hoc* de

---

<sup>1434</sup> *Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía*, Comunidad Autónoma de Andalucía, BOJA n°63, 3 avril 2017, art. 41-1. Une chronologie d'autant plus intéressante que l'article 4 établit 1978 (année d'adoption de la nouvelle Constitution espagnole) comme fin de la période d'étude des violations des droits de l'homme.

<sup>1435</sup> *Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana*, BOE n°311, 23 décembre 2017, sixième disposition additionnelle.

<sup>1436</sup> MIRANDA Manuel, Forum public « Guerre civile, franquisme, conflit basque : une commission vérité et réconciliation pour l'Espagne ? » organisé à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour le 3 février 2018 par l'IE2IA, l'Institut Universitaire Varenne et l'Association Francophone de Justice Transitionnelle.

reconnaissance des victimes, disposant d'un pouvoir d'enquête et coopérant avec les autorités administratives, qui attribue des réparations matérielles et établit un rapport final diffusé à l'ensemble de la société. L'analyse des différentes commissions mises en place concernant la première temporalité de la justice transitionnelle, relative à la « mémoire historique », révèle l'absence matérielle de telles structures, bien qu'elles soient au cœur de débats récurrents à partir des années 2010. Cependant, cette analyse doit être poursuivie concernant la seconde temporalité de la justice transitionnelle, relative au « conflit basque ». En effet, la spécificité ainsi que l'ambiguïté transitionnelle, juridique et institutionnelle dans la Communauté Autonome Basque implique l'application graduelle d'instruments prenant la forme de « proto-Commission Vérité et Réconciliation ».

## **Section 2 : L'application par degré du modèle des Commissions Vérité**

Au-regard du modèle et des principales caractéristiques des Commissions Vérité et Réconciliation identifiés dans la section précédente, il n'existe pas de telle structure à l'échelle centrale en Espagne, bien que des propositions soient formulées, et des structures régionales appliquées. Néanmoins, une approche graduelle de ces structures, et de la justice transitionnelle en général, permet d'identifier des commissions qui s'en rapprochent singulièrement. Dans le cas de la Communauté Autonome Basque, ces structures s'apparentent à des proto-Commissions Vérité, lesquelles remplissent les fonctions des Commissions Vérité sans pour autant disposer des mêmes prérogatives.

L'existence de ces structures traduit le caractère graduel et progressif de la justice transitionnelle à trois endroits. D'abord, la justice transitionnelle est progressive dans la temporalité des violences prises en compte. Elle s'épanouit « par tâtonnement » à travers des frontières temporelles qui, comme souligné tout au long de la première partie, ne sont pas exemptes d'ambiguïté et d'incohérence considérables. Ensuite, la justice transitionnelle est graduelle dans le degré de reconnaissance et de réparations accordées par la commission *ad hoc*. Enfin, elle est graduelle dans les obstacles et les résistances à la fois politiques et juridiques auxquels elle doit faire face, se traduisant notamment par le développement du contentieux constitutionnel à son endroit.

La création de telles structures est le résultat de débats et de clivages récurrents, où se télescopent là encore les deux temporalités de la justice transitionnelle. Elles se matérialisent par la naissance de deux commissions distinctes qui adaptent de manière singulière les missions des Commissions Vérité et Réconciliation : une commission *ad hoc* limitée (I), et une commission *ad hoc* ambitieuse (II). Ces deux instruments traduisent une adaptation pragmatique et négociée d'instruments de justice transitionnelle.

### **I. Une première commission *ad hoc* limitée**

La mise en place d'une « proto-Commission Vérité Réconciliation » se traduit d'abord par la création d'une commission *ad hoc* de reconnaissance d'une partie des victimes de la dictature franquiste sur le territoire de la Communauté Autonome Basque. Cette commission répond en grande partie aux critères d'identification des Commissions Vérité et Réconciliation mentionnés dans la section précédente. Elle est en cela révolutionnaire, et

constitue un premier degré de Commission vérité, même si elle doit faire face à des contraintes spécifiques. Elle doit en effet s'adapter au télescopage entre les deux temporalités de la justice transitionnelle, et effectuant une forme de synthèse entre les deux axes centraux du cadre juridique en vigueur : la législation relative aux victimes du terrorisme, et celle relative aux victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste.

Cette commission représente ainsi une première étape exceptionnelle dans un processus graduel de justice transitionnelle (A), bien qu'elle soit à de nombreux égards limitée (B).

#### A. Une commission exceptionnelle

La réflexion relative à la mise en place d'une Commission vérité pour la Communauté Autonome Basque se formalise véritablement à partir de la seconde moitié des années 2000. Notamment mentionnée par la législation régionale de 2008 relative aux victimes du terrorisme<sup>1437</sup>, la structure de la Commission vérité doit d'abord être distinguée de la question des indemnisations pour les victimes de la guerre civile et du franquisme sur ce territoire. En effet, à l'instar de la législation espagnole, la législation de la Communauté Autonome Basque prévoit des réparations matérielles sectorielles. Quelques années après l'adoption du Statut d'Autonomie pour la Communauté Autonome Basque, est votée en 1983 la première d'une série de dispositions législatives organisant des réparations économiques : la Loi 11/1983<sup>1438</sup> vise à indemniser économiquement les fonctionnaires de l'administration basque en exil entre le 6 octobre 1936 et le 7 janvier 1978<sup>1439</sup>. Les réparations économiques concernent aussi les personnes ayant été évacuées de la Communauté Autonome Basque durant la guerre civile et résidant à l'étranger, lesquelles, si elles témoignent d'une volonté de revenir sur ce territoire, bénéficient d'une « *assistance sanitaire et sociale* » prévue par

---

<sup>1437</sup> Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo, BOE n° 212, 3 septembre 2011, préambule, Section 3, § 15.

<sup>1438</sup> Ley 11/1983, de 22 de junio, sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó sus servicios a la Administración Autónoma del País Vasco, BOPV n°98, 4 juillet 1983.

<sup>1439</sup> Cette loi est complétée et corrigée par les dispositions suivantes : Ley 8/1985, de 23 de octubre, por la que se complementa la Ley 11/1983, de 22 de junio, sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó sus servicios a la Administración Autónoma del País Vasco, BOPV n°241, 25 novembre 1985; Decreto legislativo 1/1986, de 13 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de los Derechos Profesionales y Pasivos del personal que prestó sus servicios a la Administración Autónoma del País Vasco, BOPV n°101, 24 mars 1986.



la Loi 8/1994<sup>1440</sup>. La Loi 3/2002<sup>1441</sup> intègre quant à elle les personnes ayant travaillé de manière clandestine dans des *ikastola*. La même année, les personnes privées de liberté durant la dictature franquiste sont prises en compte, à travers les décrets 280/2002 et 22/2006<sup>1442</sup>. Au même titre que les dispositions évoquées précédemment dans le cadre juridique central, il s'agit de dispositions accordant des réparations matérielles sectorielles, qui ne s'apparentent en aucun point à une structure de type Commission Vérité et Réconciliation.

La question de la mise en place d'une telle structure dans la Communauté Autonome Basque est portée en 2008 au Parlement de la Communauté Autonome Basque, en réaction à l'échec de Baltasar Garzón d'ouvrir des enquêtes concernant les crimes commis durant la guerre civile et le franquisme. En effet, le coup d'arrêt à la procédure lancée par le juge espagnol incite les parlementaires de la Communauté Autonome Basque à voter la *Proposición No de Ley sobre la obstaculización de la Fiscalía General del Estado ante la causa contra el franquismo*. Ce texte demande aux gouvernements central et de la Communauté Autonome Basque de « créer avec les associations de proches, de fusillés, de disparus, et de réprimés, et avec des acteurs juridiques et des personnalités académiques reconnues à l'échelle locale, étatique et internationale, des voies pour des « Commissions de la Vérité » qui mettent en place un processus ancré dans la vérité, la justice et la réparation pour les réprimés du franquisme »<sup>1443</sup>. Ce débat aboutit à la publication en 2008 du rapport intitulé *Bases para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad en Euskadi*, élaboré par Jon-Mirena Landa, alors directeur du département des droits de l'homme du gouvernement de la Communauté Autonome Basque. S'il ne s'agit pas de la première réflexion institutionnelle à propos de la mise en place d'une commission vérité ou

---

<sup>1440</sup> Ley 8/1994, de 27 de mayo, de relaciones con las Colectividades y Centros Vasco, Presidencia del gobierno, BOPV n°111, 13 juin 1994, art. 3.2 et 11.

<sup>1441</sup> Ley 3/2002, de 27 de marzo, relativa al reconocimiento y compensación a quienes impartieron docencia en ikastolas con anterioridad a su normalización jurídica, BOPV n°67, 10 avril 2002.

<sup>1442</sup> Decreto 280/2002, de 19 de noviembre, sobre compensación de quienes sufrieron privación de libertad por supuestos de la Ley de Amnistía, BOPV n°229, 29 novembre 2002. Ces indemnités économiques représentent plus de 3.6 millions d'euros, selon le barème suivant : 7 200 euros pour un emprisonnement entre 6 et 12 mois, en prenant en compte un maximum de 9 600 euros; Decreto 22/2006, de 14 de febrero, por el que se establecen disposiciones para compensar económicamente a las personas privadas de libertad, incluida la padecida en Batallones Disciplinarios de Soldados Trabajadores, con las mismas condiciones y requisitos regulados en el decreto 280/2002, de 19 de noviembre, sobre compensación a quienes padecieron privación de libertad por supuestos objetos de la Ley de Amnistía, salvo las modificaciones de procedimiento previstas en la presente norma, BOPV n°191, 8 octobre 2006. La totalité des réparations prévues par les décrets 280/2002 et 22/2006 représentent plus de 33.6 millions d'euros pour 4 689 demandes de réparations acceptées.

<sup>1443</sup> *Proposición No de Ley sobre la obstaculización de la Fiscalía General del Estado ante la causa contra el franquismo (Acuerdo del Pleno)*, BOPV n°183, VIII legislatura, 5 décembre 2008.

d'une structure similaire à l'échelle de l'ensemble de l'Espagne<sup>1444</sup>, ce rapport témoigne pour la première fois d'une implication forte des autorités régionales autour de cette question, dans la perspective post-transitionnelle de la « mémoire historique ». Il illustre les difficultés inhérentes à la mise en place d'une telle structure plusieurs décennies après la transition démocratique, comme par exemple la disparition des victimes, des témoins et des preuves. Ce rapport permet surtout de mettre en lumière la complexité de parvenir à un consensus concernant les bornes temporelles autour desquelles s'inscrirait une hypothétique commission vérité. En effet, les quatre institutions ou personnalités sollicitées pour l'élaboration de ce rapport divergent concernant l'application temporelle d'une telle structure : la Société de Sciences *Aranzadi* propose du 18 juillet 1936 au 15 octobre 1977, Carlos Martin Beristain souligne l'importance des périodes de la guerre civile (1936-1939) et de l'après 1968, l'association *Lau Haizetara Gogoan* estime qu'aucune limite temporelle ne doit être définie pour une telle commission. Jon-Mirena Landa, sans établir de date précise, rappelle qu'au regard des expériences internationales de commissions vérité, des dates précises doivent être établies, et souligne l'importance de « phases temporelles » afin de tenir compte de l'ancienneté des crimes commis : guerre civile, début de la violence d'ETA, transition démocratique<sup>1445</sup>.

Cette réflexion s'inscrit par ailleurs dans un ensemble de productions mentionnant plus ou moins explicitement la structure des commissions vérité à partir du début des années 2010. L'*Ararteko* demande par exemple en 2012 la mise en place d'une « *commission d'experts indépendants chargée de rétablir la vérité historique et d'identifier les violations des droits de l'homme commises durant la guerre civile et la dictature franquiste* »<sup>1446</sup>, afin de traiter des violations des droits de l'homme distinctes. La même année, la fondation *Egiari Zor* revendique quant à elle la mise en place d'une structure ayant un mandat

---

<sup>1444</sup> Jon-Mirena Landa souligne notamment l'adoption au Parlement de la Communauté Forale de Navarre en Mars 2003 d'une résolution relative au « souvenir, à la reconnaissance et à la réparation morale des personnes fusillées et victimes de la répression durant la guerre civile en Navarre », ainsi que la constitution d'une Commission Vérité dans la Communauté Autonome Valencienne en février 2007 (concernant la répression franquiste commise entre 1939 et 1953). V. LANDA Jon-Mirena, *Bases...*, *op. cit.*, p. 33.

<sup>1445</sup> *Idem*, p. 130, p. 159, p. 99, et pp. 36-37. La contribution de Lau Haizetara donne lieu à une publication : GARMENDIA AMUTXASTEGI Gotzon et Lau Haizetara Gogoan, *Euskal Herriko Egiaren Batzordea. Verdad, Justicia y reparación, con las garantías de no-repetición*, Donostia, Lau Haizetara Gogoan, 2011, 300 p.

<sup>1446</sup> *Verdad, justicia y reparación para las víctimas de la dictadura franquista: significado y políticas públicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, *op. cit.*, p. 30.

temporellement plus vaste (du soulèvement militaire de 1936 jusqu'à aujourd'hui), s'inscrivant dans un territoire (*Euskal Herria*) géographiquement plus étendu<sup>1447</sup>.

Par la suite, en 2013, le *Foro Social para promover el proceso de paz* demande « la mise en place d'un mécanisme de Vérité et de Réconciliation à caractère indépendant, promu et soutenu par les institutions, et au sein duquel la société civile sera l'acteur principal »<sup>1448</sup>. Cette demande est à nouveau formulée en 2018 par la même organisation, à l'occasion de la Journée internationale des personnes disparues, lorsqu'est réclamée la mise en place d'une Commission Vérité afin de traiter des disparitions forcées dans le cadre du « conflit basque » sur l'ensemble du Pays basque. Cette proposition vise à promouvoir un consensus au sein de la société basque afin de mettre en place une Commission Vérité abordée<sup>1449</sup>, afin de permettre la « reconnaissance et la réparation des cas faisant face à des difficultés particulières (prescription, manque d'information, manque de moyens pour enquêter), ou les garanties afin de rassembler des informations essentielles afin de résoudre les cas de disparitions forcées en question »<sup>1450</sup>. Cette commission est présentée comme nécessaire dans le cadre des crimes non élucidés (établis au total au nombre de 482 selon cette plateforme), dont les cas de disparitions forcées représenteraient au moins sept personnes. En février 2020, cette organisation publie les « Conclusions de la visite d'expertes et d'experts en Droit de l'homme au Pays basque », un groupe d'experts qui formule un certain nombre de recommandations, et exprime sa « disposition à participer à un Groupe de travail international qui puisse contribuer à une proposition de loi de Commission Vérité, qui aide à la construction des consensus politiques et institutionnels nécessaires ». Ce groupe ajoute que cette loi « devrait doter la Commission Vérité de compétences vastes, de garanties démocratiques pour les individus auditionnés, de recours administratifs, et de garanties d'actions nécessaires, à partir des expériences précédentes fructueuses »<sup>1451</sup>.

---

<sup>1447</sup> « Manifiesto fundacional », Egiari Zor, § 1, 22 avril 2012 (en ligne).

<sup>1448</sup> FORO SOCIAL PARA PROMOVER EL PROCESO DE PAZ, « Recommandations pour impulser le processus de paix », forum organisé les 14 et 15 mars 2013 à Pampelune et Bilbao, point 11 (en ligne).

<sup>1449</sup> « Recomendaciones del Vº Foro Social para afrontar el reto de la verdad », Huitième point, 2018 (en ligne). V. aussi: « Aplicar la justicia transicional a través de comisiones de la verdad », *Gara*, 7 octobre 2018 (en ligne).

<sup>1450</sup> « El Foro Social presenta propuestas para reconocer y aclarar los casos de desapariciones forzadas pendientes », 28 août 2019, Troisième point de la déclaration publique de représentants du Forum social, (en ligne).

<sup>1451</sup> FORO SOCIAL PARA PROMOVER EL PROCESO DE PAZ, *Conclusiones de la visita de expertas y expertos en derechos humanos al País Vasco*, 24 février 2020 (en ligne).

L'engouement pour cette structure est aussi palpable au sein des structures plus officielles de la gauche *abertzale*, notamment dans le document *Abian*, lequel demande la création d'une commission vérité, où cette structure apparaît fondamentale afin de « connaître toutes les vérités qui composent la vérité »<sup>1452</sup>. *EHBildu* propose en 2018<sup>1453</sup> la mise en place d'une commission vérité visant entre autres à mettre en place l'indemnisation, la restitution et la réhabilitation pour les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste. Concernant les indemnisations, une distinction est établie pour les violations des droits de l'homme commises entre le 18 juillet 1936 et le 31 décembre 1959, et celles commises entre le 31 décembre 1959 et le 29 décembre 1978. À cette distinction temporelle correspond aussi une différence considérable concernant le montant des indemnisations prévues, le barème relatif à la seconde période se rapprochant des indemnités prévues par la législation centrale relative aux victimes du terrorisme. De la même manière, une distinction sensible est opérée dans les types de crimes commis : le crime de disparition forcée n'apparaît pas dans les catégories de crimes répertoriés dans la seconde période<sup>1454</sup>. Enfin, la proposition détaillée relative à la constitution et au travail de la Commission Vérité ne fait pas mention de politique de diffusion d'un rapport répertoriant les cas analysés par ladite commission.

Dans leur rapport d'évaluation des politiques de mémoire menées par les autorités de la Communauté Autonome Basque, Francisco Ferrándiz et Marije Hristova évoquent avec certaines réserves la mise en place d'une telle structure<sup>1455</sup>. Ils soulignent notamment le profond dissensus existant à la fois entre les différents partis politiques et les associations mémorialistes<sup>1456</sup>, et posent les trois conditions à prendre en compte pour appliquer un tel modèle : les Commissions vérité sont normalement créées pendant ou juste après le processus transitionnel, elles provoquent des « frictions transitionnelles », et sont marquées par une vision de plus en plus holistique s'éloignant du modèle unique classique des

---

<sup>1452</sup> « Euskal Herria Zutik eta Abian-Ezker abertzalea », *Sortu*, 2016, p. 42, Section 4-4-2, §2.

<sup>1453</sup> V. « Ley Vasca de Memoria Histórica para el Reconocimiento y Reparación Integral de las Víctimas del Franquismo », site officiel de *EHBildu* (en ligne).

<sup>1454</sup> La première période (1936-1959) fait référence aux disparitions forcées, aux incarcérations arbitraires de plus de quatre mois, aux travaux forcés, aux tortures et mauvais traitements, aux violences de genre et sexuelles, aux déportations et aux vols de bébés. La seconde période (1959-1978), inclut les mêmes catégories que la législation centrale relative aux victimes du terrorisme (décès, différents degrés d'invalidité et d'incapacité) en y ajoutant les détentions arbitraires, les déportations, ainsi que les cas de torture et de mauvais traitements, et le vol de bébés.

<sup>1455</sup> FERRÁNDIZ Francisco, HRISTOVA Marije, *op. cit.*, V. les paragraphes 73 à 77, pp. 31-32.

<sup>1456</sup> *Idem*, p. 12. V. aussi les § 31 et 32, pp. 15-16.

Commissions Vérité<sup>1457</sup>. Ils incitent ainsi les autorités régionales à intégrer une telle structure dans une Commission vérité hypothétique mise en place par les autorités centrales, et de créer une structure propre à la Communauté Autonome Basque dans une dynamique de complémentarité et négociée avec les autorités centrales.

L'ensemble de ces débats relatifs à la possibilité de mise en place d'une commission vérité dans le cas de la Communauté Autonome Basque a lieu alors que le législateur régional se dirige vers une adaptation graduelle et partielle du modèle des Commissions Vérité et Réconciliation, à travers la création d'une commission d'évaluation *ad hoc*. Le 31 mars 2011, le Parlement de la Communauté Autonome Basque vote la *Proposición no de Ley 61/2011*, demandant au gouvernement de la Communauté Autonome Basque de légiférer en faveur de la reconnaissance d'autres victimes de violations des droits de l'homme commises entre 1960 et 1978 dans la Communauté Autonome Basque<sup>1458</sup>. Ainsi, le 19 juin 2012 entre en vigueur le Décret 107/2012 « *de declaración et de reparación des víctimas de sufrances injustas como consecuencias de violaciones des derechos de l'homme produites entre 1960 et 1978, dans le contexte de la violence à motivation politique commise dans la Communauté Autonome Basque* »<sup>1459</sup>, dans le but de traiter des « événements qui se sont déroulés dans l'impunité et avec une intention politique claire, répétée dans son application, entre 1960 et 1978 ». Le Décret 107/2012 apparaît comme un complément régional de la Loi 52/2007, qui permet à la fois d'élargir le nombre de victimes prises en compte, et de leur attribuer des réparations plus importantes ainsi qu'une reconnaissance publique institutionnelle et officielle.

Ce décret est réellement pionnier dans la mesure où il s'agit de la première législation en la matière et de la première réponse institutionnelle apportée à ces victimes à l'échelle de la Communauté Autonome Basque, une réponse adoptée sous un gouvernement socialiste lors du mandat du *lehendakari* Patxi López. Il vise en effet à la « reconnaissance de

---

<sup>1457</sup> *Idem, op. cit.*, § 52, p. 26. Les auteurs évoquent des « frictions transitionnelles » afin de désigner les tensions entre la structure des Commissions Vérité et Réconciliation, les attentes des collectifs de victimes, et les spécificités locales. V. LABAN HINTON Alexander (ed.), *Transitional Justice: Global Mechanisms and Local Realities after Genocide and Mass Violence*, Rutgers University Press, New Brunswick, 2011, 288 p.

<sup>1458</sup> *Proposición no de Ley 61/2011 sobre víctimas de violaciones de derechos humanos y otros sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*, BOPV n°107, 8 avril 2011. Le texte est voté par les députés du PNV, du PSE, d'*Aralar*, *Eusko Alkartasuna* et *Mixto Ezker Batua Berdeak*.

<sup>1459</sup> *Decreto 107/2012, de 12 de junio, de declaración y reparación de las víctimas de sufrimientos injustos como consecuencia de la vulneración de sus derechos humanos, producida entre los años 1960 y 1978 en el contexto de la violencia de motivación política vivida en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, BOPV n°119, 19 juin 2012.

*l'injustice produite par la souffrance de ces victimes* »<sup>1460</sup>, souffrance issue de la « *violence à motivation politique*, en tant qu'instrument de protection et de garantie des droits fondamentaux, garantie assurée par la Constitution espagnole<sup>1461</sup>. Au travers de multiples références à des instruments du Droit international<sup>1462</sup>, il est présenté comme un instrument de rétablissement de la confiance entre les citoyens et l'État.

Cette disposition novatrice a pour objectif de prêter assistance aux personnes ayant été victimes d'abus policiers entre 1er janvier 1960 et 28 décembre 1978, à partir du moment où elles ne sont pas décédées ou n'ont pas été blessées pendant qu'elles commettaient un attentat<sup>1463</sup>. Ce bornage temporel est à comprendre au regard du début de l'application de Loi 29/2011 relative aux victimes du terrorisme (1960), ainsi que la date de l'entrée en vigueur de la Constitution espagnole (1978). Le Décret 107/2012 dépasse donc les bornes temporelles établies par la Loi 52/2007 concernant les réparations économiques (entre le 1<sup>er</sup> janvier 1968 et le 31 décembre 1977), puisque la période démarre le 1<sup>er</sup> janvier 1960. Il s'applique pour des faits commis sur le territoire de la Communauté Autonome Basque, ou hors du territoire à condition que la victime soit résidente de la Communauté Autonome Basque, et prévoit des indemnisations allant de 35 000 à 390 000 euros : 135 000 euros en cas de décès, 390 000 euros pour grande invalidité, 95 000 euros pour incapacité permanente absolue, 45 000 euros pour incapacité permanente totale, 35 000 euros permanente partielle<sup>1464</sup>. Le montant de ces réparations n'est pas sans rappeler les indemnisations prévues par la Loi 32/1999, la législation relative aux victimes du terrorisme établissant un barème de référence pour les victimes d'autres violences à motivation politique.

Le décret en question est modifié en 2013 sous le gouvernement PNV du *lehendakari* Iñigo Urkullu afin de « *respecter en intégralité les droits des victimes* »<sup>1465</sup>. Il prend comme référence la législation de la Sécurité sociale espagnole, la nouvelle formule prévoit de

---

<sup>1460</sup> *Idem*, art. 1-2.

<sup>1461</sup> *Idem*, préambule, § 4. Le préambule mentionne spécifiquement les article 10-2 et 15 de la Constitution espagnole.

<sup>1462</sup> *Idem*, préambule, § 3.

<sup>1463</sup> *Idem*, art. 2-5.

<sup>1464</sup> Le montant de l'indemnisation pour lésions permanentes non invalidantes est une application de la *Orden TAS/1040/2005, de 18 de abril, por la que se actualizan las cantidades a tanto alzado de las indemnizaciones por lesiones, mutilaciones y deformidades de carácter definitivo y no invalidantes*, BOE n°96, 22 avril 2005.

<sup>1465</sup> *Decreto 426/2013, de 16 de octubre, de modificación del Decreto de declaración y reparación de las víctimas de sufrimientos injustos como consecuencia de la vulneración de sus derechos humanos, producida entre los años 1960 y 1978 en el contexto de la violencia de motivación política vivida en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, BOPV n°204, 24 octobre 2013, préambule, § 3: «*Tras el análisis de dichas solicitudes, la Comisión de Valoración concluyó que la aplicación de la literalidad de determinados preceptos del Decreto, en los términos finalmente aprobados, dificulta una restitución efectiva del derecho de estas víctimas, cuando es dicha restitución la finalidad primordial de la norma*».

s'appuyer sur « le droit International des droits de l'homme » comme déterminant du barème pour les indemnisations<sup>1466</sup> et pour l'élaboration du rapport. La modification de 2013 consiste par ailleurs à une augmentation de l'indemnisation prévue pour les victimes de lésions permanentes non invalidantes (10 000 euros), ainsi qu'à un élargissement de la définition de la preuve admise pour les cas de lésions graves et permanentes, qui peut être constituée de « rapports et des certificats médicaux attestant des lésions ».

Ce décret est surtout une rupture considérable dans la mesure où il crée une commission d'évaluation chargée d'identifier des victimes, officiellement mise en place à partir du 20 juin 2012<sup>1467</sup> : la *Comisión de Valoración de sufrimientos injustos*. Il s'agit d'une commission ayant un mandat indéterminé, qui dispose du « *temps nécessaire au traitement des demandes déposées dans le cadre de l'application de ce décret* »<sup>1468</sup>. Elle est constituée de dix membres<sup>1469</sup>, et associe à son travail la direction de la *Oficina de Atención a las víctimas del Terrorismo* du gouvernement de la Communauté Autonome Basque ainsi que la Société de Science mentionnée précédemment concernant les exhumations, *Aranzadi*. Les membres de cette commission sont chargés d'écouter les témoignages de victimes de violations des droits de l'homme diverses : répression durant des manifestations anti-franquistes, contrôles routiers, opérations policières, altercations avec des forces de l'ordre, peine de mort, violence sexuelle, torture et mauvais traitement.

---

<sup>1466</sup> Formulation du *Decreto 107/2012*: « *Se consideran lesiones graves y permanentes las que hayan ocasionado consecuencias de gran invalidez, incapacidad permanente en sus diferentes grados o lesiones permanentes no invalidantes. La graduación de estas lesiones se llevará a cabo aplicando las disposiciones vigentes en materia de Seguridad Social* ». Formulation du *Decreto 426/2013*: « *Se considerarán lesiones graves y permanentes aquellas que hayan ocasionado algún tipo de menoscabo funcional físico o psíquico o incapacidad de carácter permanente. A tal efecto, se tomarán en consideración los criterios establecidos y utilizados en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la referencia aportada por las categorías de incapacidad recogidas en la legislación laboral y aquellas otras que pudieran ser utilizadas en el Derecho de Daños*».

<sup>1467</sup> *Decreto 107/2012*, art. 6-2.

<sup>1468</sup> *Idem*, art. 6-4.

<sup>1469</sup> Manuela Carmena Castrillo (magistrate), Aintzane Ezenarro Egurbide (conseillère auprès du secrétariat général à la Paix du gouvernement de la Communauté Autonome Basque), Alvaro Gil Robles y Gil Delgado (juriste), Monika Hernando Porres (directrice du département Victimes et droits de l'homme du gouvernement de la Communauté Autonome Basque), Inés Ibañez de Maeztu Izaguirre (membre du PSE), Carlos Martin Beristain (Médecin et docteur en Psychologie), José Antonio Pérez Pérez (Professeur d'Histoire), Mariano Sánchez Amado (membre du département Victimes et droits de l'homme du gouvernement de la Communauté Autonome Basque) et José Maria Urkijo Azkarate (avocat et ancien membre du département d'assistance aux victimes du terrorisme du gouvernement de la Communauté Autonome Basque). À la suite des élections législatives de la Communauté Autonome Basque du 21 octobre 2012 et la formation du nouveau gouvernement d'Iñigo Urkullu, Inés Ibañez de Maeztu est démise de ses fonctions et sont intégrés Monika Hernando (Directrice du département des victimes et droits de l'homme), ainsi que Sabino Ormazal (journaliste et écrivain). Deux autres changements sont opérés le 5 mai 2014 (José Maria Urquijo Azkarate est remplacé par Aintzane Ezenarro) et le 13 juin 2015 (Manuel Carmena quitte son poste après son élection à la mairie de Madrid).

La commission traite 239 demandes et en accepte 187 (soit 78 % des demandes) selon la répartition suivante : 64 personnes tuées par des agents de l'État (dans le cadre d'une manifestation, d'un contrôle routier, d'une attaque d'agents de l'État après un attentat, d'un procès du Conseil de guerre sans garantie de défense), 16 personnes ayant été blessées pendant des manifestations, 66 personnes blessées par balles, 57 victimes de torture et mauvais traitement, 2 victimes de violences sexuelles. Par ailleurs, parmi les 187 personnes reconnues comme des victimes, 75 % sont reconnues comme susceptibles de bénéficier d'une indemnité financière. Les 22 % des personnes entendues n'ont pas été retenues comme victimes car elles ne se sont pas présentées lors de l'entretien, ou n'ont pas apporté la documentation nécessaire<sup>1470</sup>.

Ce décret apparaît ainsi pionnier à l'égard du traitement limité des victimes de la guerre civile et du franquisme dans l'ensemble de l'Espagne. Ce caractère novateur est renforcé par le travail de la commission d'évaluation. Il constitue selon Manuela Carmena un instrument de justice transitionnelle, « à condition que le concept même de justice transitionnelle s'étende aux violations des droits de l'homme, dans un contexte qui n'est pas nécessairement transitionnel, ni anti-démocratique [...] sa nature et ses caractéristiques partagent en effet l'essence de ce qu'aujourd'hui nous appelons la justice transitionnelle »<sup>1471</sup>. Néanmoins, l'ancienne magistrate souligne dans le même temps les difficultés matérielles du travail d'une telle commission, au regard du temps écoulé entre les violations des droits de l'homme en question et le début du travail de la commission<sup>1472</sup>. Il s'agit d'une des nombreuses limites qui se présentent face à cette commission.

### B. Une commission limitée

Si le décret en question constitue une rupture radicale concernant la reconnaissance de ces victimes, il présente des carences non négligeables au regard du modèle des Commissions Vérité et Réconciliation. Ces carences sont notamment soulignées par Jon-Mirena Landa<sup>1473</sup>, lorsqu'il souligne entre autres la nature juridique du texte, qui n'émane

---

<sup>1470</sup> GVT CAB, *Saliendo del olvido*, *op. cit.*, p. 173.

<sup>1471</sup> CARMENA Manuela, « Le décret sur les victimes de violations des droits de l'homme - Bilan et avenir », in LANDA Jon-Mirena (dir.), *Justice transitionnelle...*, *op. cit.*, pp. 175-176.

<sup>1472</sup> CARMENA Manuela, *op. cit.*, p. 179.

<sup>1473</sup> LANDA Jon-Mirena, « Políticas de víctimas de la violencia política... », *op. cit.*, pp. 27-29; Jon-Mirena LANDA, « Décrets sur les victimes de violations des droits de l'homme - Bilan et perspectives d'avenir », in LANDA Jon-Mirena (dir.), *Justice transitionnelle...*, *op. cit.*, pp. 204-205 ; LANDA Jon-Mirena, « Human Rights... », p. 25.



pas de l'assemblée législative mais du gouvernement de la Communauté Autonome Basque. Il met aussi en lumière le manque de moyens de la commission, notamment lié à un rôle limité de l'administration, qui devrait agir d'office et avoir l'initiative de la procédure, et afin que la victime n'ait pas seule la charge de la preuve. Jon-Mirena Landa évoque par ailleurs le caractère restreint du territoire auquel s'applique le décret (le décret écarte la Communauté forale de Navarre, le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque, ainsi que d'autres territoires en Espagne), ainsi que des indemnisations attribuées aux victimes reconnues. En effet, les indemnisations (mentionnées précédemment) restent largement inférieures à celles prévues pour les victimes du terrorisme, même si elles restent supérieures au montant des indemnisations prévues par la Loi 52/2007. De plus, ce barème d'indemnisations semble inapproprié à ces victimes dans la mesure où il est adapté à des accidents, alors que les violations des droits de l'homme concernées sont caractérisées par leur caractère intentionnel. Par ailleurs, Andoni Iturbe souligne que le décret n'évoque pas de droit des victimes mais une compensation financière dans la même logique de la Loi 52/2007, qui ne reconnaît pas la responsabilité de l'État dans les exactions commises. Ce dernier apparaît alors comme un agent faisant preuve de générosité plutôt que respectant une obligation juridique liée aux droits des victimes<sup>1474</sup>.

Par ailleurs, ce décret ne permet pas d'appliquer le droit à la vérité pour ces victimes malgré l'allusion à la « connaissance de la vérité » ou encore à la coopération de l'administration avec la commission<sup>1475</sup>. En effet, le gouvernement de la Communauté Autonome basque ne dispose pas des compétences nécessaires afin de mener des enquêtes relatives aux auteurs de ces violations des droits de l'homme. Ainsi ce décret souffre-t-il des mêmes limites que la Loi 52/2007 concernant l'impossibilité d'appliquer le droit à la vérité. Il en va de même pour le droit à la justice, s'il est entendu comme la possibilité d'entamer des procédures pénales contre les auteurs de ces violations des droits de l'homme<sup>1476</sup>. En effet, si ce décret s'oriente vers une reconnaissance ainsi qu'une réparation pour certaines victimes, il convient de préciser qu'il ne se dirige en aucun cas vers l'attribution de responsabilité des auteurs des violations des droits de l'homme commises. En effet,

---

<sup>1474</sup> ITURBE Andoni, « Le Décret 107/2012, du 12 juin, du Gouvernement basque dans le contexte de la Justice transitionnelle », in LANDA Jon-Mirena (dir.), *Justice transitionnelle...*, *op. cit.*, p. 193.

<sup>1475</sup> *Decreto 107/2012*, art. 5- 3, 6- b) et 6- d).

<sup>1476</sup> Manuela Carmena souligne à ce sujet que les premières versions de ce décret mentionnent le droit à la justice. Cette référence explicite est progressivement abandonnée au fil des différentes rédactions, du fait de l'intervention des techniciens du pouvoir exécutif de la Communauté Autonome Basque. CARMENA Manuela, *op. cit.*, p. 177.

l'impossibilité désormais évidente d'ouvrir la voie à des procédures pénales ne doit pas empêcher l'attribution ou la reconnaissance de responsabilité, aussi symbolique qu'elle soit. Or, ce décret ne fait reconnaître aucune responsabilité des auteurs, et n'est de surcroît pas promu par les autorités représentantes des forces de l'ordre<sup>1477</sup>. Ainsi, toute reconnaissance accordée à ces victimes n'apparaît-elle que partielle dans la mesure où elle n'émane pas des autorités les plus compétentes ou concernées par ces violations de droits de l'homme. De plus, ce décret apparaît limité dans la mesure où la définition des victimes y apparaît relativement restreinte. En effet, le décret indique dans son article 2 que les cas de décès ou de lésions ou blessures permanentes pourront être considérés par le Comité d'évaluation, mettant ainsi de côté les victimes dont les blessures n'ont pas provoqué de lésion visible à long-terme.

Les limites de ce décret symboliquement avant-gardiste s'illustrent aussi après sa modification en 2013. Les modifications substantielles apportées par le nouveau gouvernement du PNV provoquent une réaction immédiate des autorités centrales, à travers un recours déposé par le délégué du gouvernement central dans la Communauté Autonome Basque, Carlos de Urquijo Valdivielso auprès du TSJPV<sup>1478</sup>. Le juge justifie la légitimité du recours formulé par l'État par l'atteinte que porterait la loi à « l'image publique » du personnel de l'administration visée par le décret<sup>1479</sup>. Le juge estime que s'applique la *Ley general de subvenciones del Estado*, selon laquelle toute norme prévoyant des subventions doit respecter des conditions précises et que les réparations versées doivent être l'objet d'un contrôle du Ministère de l'Emploi et de la Sécurité Sociale espagnols. Au regard de cette législation, le niveau de preuve exigé par le décret est insuffisant<sup>1480</sup>, et ce d'autant plus que la commission d'évaluation mise en place n'est pas composée de médecins et ne constitue donc pas un *Tribunal médico*<sup>1481</sup>. Par ailleurs, le juge estime que l'établissement d'un barème d'indemnisations à partir du Droit international des droits de l'homme, de la Sécurité sociale ou de tout autre texte que la commission jugerait opportun ne permet pas d'avoir un « *degré de définition suffisant* »<sup>1482</sup> pour être considéré comme un barème. Cet argument s'ajoute à l'absence de précision des indemnisations prévues pour les lésions non invalidantes, et

---

<sup>1477</sup> Les violations des droits de l'homme considérées par ce décret ont été commises par les *Fuerzas del Orden Público*, force de l'ordre espagnoles durant le franquisme. La police régionale basque (*Ertzaintza*) est créée en 1982.

<sup>1478</sup> Recurso contencioso-administrativo n°780/2013, TSJPV.

<sup>1479</sup> Sentencia 267/2015, TSJPV, Sala de lo contencioso-administrativo, 28 avril 2015, § 14, p. 4.

<sup>1480</sup> *Idem*, § 3, p. 6.

<sup>1481</sup> *Idem*, § 1, p. 6.

<sup>1482</sup> *Idem*, 28 avril 2015, § 7, p. 6

permet au juge de conclure à « l'insécurité juridique » de ce décret. Le représentant du gouvernement central dans la Communauté Autonome Basque salue alors cette démarche, permettant selon lui de « *recupérer la sécurité juridique, la condition de victime, et le droit à ce que l'indemnisation ne soit pas le fruit d'une décision arbitraire susceptible d'interprétations politiques* »<sup>1483</sup>.

Enfin, il faut aussi prendre en compte que le nombre de victimes entendues et indemnisées est faible dans la mesure où la Commission d'évaluation ne travaille réellement que durant trois ans et demi, avant l'entrée en vigueur de la Sentence du TSJPV en 2015. Néanmoins, malgré ce recours, les indemnisations qui ont été versées dans le cadre de l'application du Décret 107/2012 n'ont pas été remboursées par les victimes, contrairement à ce qui été demandé dans le recours initial formulé par le délégué du gouvernement central dans la Communauté Autonome Basque<sup>1484</sup>.

Cependant, malgré ces limites, le Décret 107/2012 donne naissance à un rapport relatif aux violations des droits de l'homme commises durant cette période, qui pourrait être assimilée à un rapport de Commission Vérité et Réconciliation, du moins dans ses objectifs. Elle permet ainsi de socialiser le travail de la commission, et en fait un instrument de garantie de non-répétition. Le travail de la commission est d'abord synthétisé dans un pré-rapport en 2016, lequel propose une approche quantitative des résultats du travail de la commission et met en lumière quelques spécificités des conclusions de la commission d'évaluation : près de la moitié des demandes rejetées sont des demandes présentées après le délai prévu par le décret, mais qui pourraient être incluses dans une *Ley de Reconocimiento y Reparación*<sup>1485</sup> dont l'application temporelle serait plus large. D'autre part, ce pré-rapport permet de souligner que la majorité des victimes entendues sont des victimes de violences commises entre 1975 et 1978 (127 sur 203).

Le pré-rapport établit explicitement le caractère limité de son travail et formule plusieurs recommandations, dont la nécessité de mettre en place une « *norme qui permette la reconnaissance et la réparation des victimes de violations des droits de l'homme causées*

---

<sup>1483</sup> « El Superior anula en parte el decreto vasco de víctimas de abusos policiales », *El País*, 28 avril 2015 (en ligne).

<sup>1484</sup> Dans l'appréciation du recours, les juges estiment que les finances centrales espagnoles ne sont pas affectées dans la mesure où ce sont des fonds du gouvernement de la Communauté Autonome Basque qui ont été utilisés. V. Sentencia 267/2015, TSJPV, Sala de lo contencioso-administrativo, Bilbao, 28 avril 2015, § 4, p. 7.

<sup>1485</sup> GVT CAB, *Informe de la Comisión de Valoración de Víctimas de Vulneraciones de Derechos Humanos 1960-1978, Decreto 107/2012 de 12 de junio*, HERNANDO PORRES Monika & al., 18 février 2016, p. 5.

dans un contexte de violence à motivation politique, jusqu'à aujourd'hui »<sup>1486</sup>. La commission constate avec inquiétude l'existence de cas dans lesquels des violations graves des droits de l'homme ont eu lieu, mais où les auteurs n'ont pas pu être identifiés comme des membres des forces de sécurité, malgré des indices, ce qui rend inapplicable le Décret 107/2012. De la même manière, ces circonstances spécifiques empêchent la reconnaissance de ces victimes comme des victimes du terrorisme, ce qui souligne l'absence de norme juridique qui permette d'inclure ces victimes afin de leur accorder une reconnaissance publique ainsi qu'une réparation nécessaires. La commission recommande par ailleurs l'organisation d'un hommage public pour les victimes reconnues, ce qui est fait le 20 février 2016 : le *lehendakari* Iñigo Urkullu rend pour la première fois un hommage institutionnel et public aux 187 personnes reconnues victimes d'abus policiers entre 1960 et 1978, en soulignant leur « *nécessaire reconnaissance pour le vivre-ensemble* »<sup>1487</sup>. Cet hommage peut être interprété comme une forme de réparation publique et morale, une forme de réparation qui n'est pas explicitement prévue par le décret en question mais dont la nécessité est mentionnée par de nombreuses victimes entendues par la Commission<sup>1488</sup>.

Par ailleurs, le travail de la commission d'évaluation est officiellement formalisé quelques mois plus tard, à travers la publication du rapport intitulé *Saliendo del olvido* qui est semblable à un rapport relativement classique de Commissions Vérité et mentionnées précédemment. Ce rapport fait au sujet des réparations et des indemnisations directement référence à des expériences internationales de Commission Vérité et Réconciliation<sup>1489</sup>. Dans son contenu, le rapport insiste sur le contexte politique en place entre 1960 et 1978 dans la Communauté Autonome Basque de manière très détaillée et riche (répression franquiste, grèves à répétition, procès expéditifs, création et violence d'ETA), ainsi que les situations les plus favorables aux différents types de violations des droits de l'homme prises en compte par la Commission. Le rapport procède ainsi à une rétrospective historique relative à ces différents contextes, mêlée aux différents témoignages recueillis par les membres de la Commission d'évaluation. Ce rapport met aussi en avant le sentiment des victimes concernées d'être des victimes de second plan dans la mesure où elles n'ont

---

<sup>1486</sup> *Idem*, p. 4.

<sup>1487</sup> Hommage rendu à l'occasion de la *Jornada sobre propuestas de reparación de víctimas no reconocidas de violaciones de derechos humanos* organisée au palais Kursaal de Sain-Sébastien dans le cadre de l'événement « Saint-Sébastien capitale européenne de la Culture » lors de laquelle étaient présentés des témoignages vidéos ainsi que les conclusions de plusieurs experts lors d'une table-ronde.

<sup>1488</sup> *Saliendo del olvido*, *op. cit.*, p. 210.

<sup>1489</sup> *Idem*, p. 25 et p. 27.

bénéficié d'aucune reconnaissance institutionnelle ni publique jusqu'en 2016<sup>1490</sup>. Il permet de recueillir les sentiments et demandes des différentes victimes entendues par la Commission d'évaluation, et fait émerger entre autres la matérialisation d'une forme de responsabilité à travers les réparations, ou encore la notion de « *sanction morale* »<sup>1491</sup> pour les responsables des violations des droits de l'homme en question. L'absence de soutien logistique notamment de la part de l'administration est un des obstacles majeurs mis en lumière par les victimes, lesquelles soulignent la difficulté à recueillir les preuves nécessaires afin d'être identifiées comme telles par la Commission d'évaluation<sup>1492</sup>.

Enfin, une des spécificités majeures du travail de cette commission au regard de plusieurs exemples mentionnés dans la section précédente, est qu'elle ne formule pas de recommandation dans son rapport final, alors qu'elles sont annoncées dans le pré-rapport<sup>1493</sup>.

La rupture que provoque l'application du Décret 107/2012 peut être analysée comme une forme « d'effet de cliquet » juridique qui, au regard du contexte politique et social de la Communauté Autonome Basque, ouvre la voie à de nouvelles dispositions relatives à des violations graves des droits de l'homme. Il s'agit de la création d'un précédent qui nourrit la possibilité de renforcer les réparations économiques prévues, notamment dans le cadre de la réflexion menée pour l'élaboration d'une loi régionale relative à la mémoire historique. En effet, le projet de loi régionale prévoit la mise en place d'une commission technique chargée de faire un bilan des réparations accordées par la Loi 52/2007 et le Décret 107/2012 pour « *évaluer le caractère pertinent et viable des nouvelles indemnisations complémentaires, et le cas échéant, d'émettre des propositions et de les appliquer* »<sup>1494</sup>.

La mise en place de cette proto-Commission Vérité Réconciliation participe alors à un « effet de cliquet », selon lequel toute autre mesure de traitement des victimes de violations graves des droits de l'homme ne pourra être que plus approfondie, tant dans la qualité de la reconnaissance ou de la réparation que dans l'amplitude temporelle de la période à laquelle elle s'applique. Cette commission contribue ainsi à la mise en place d'une autre législation créant une commission trans-transitionnelle, qui s'affranchit, comme le fait

---

<sup>1490</sup> *Idem*, p. 208.

<sup>1491</sup> *Idem*, p. 213. La notion de « sanction morale » fait référence à la publication de l'identité des responsables de ces violences, étant donné qu'il est impossible de les poursuivre pénalement.

<sup>1492</sup> *Idem*, p. 20.

<sup>1493</sup> GVT CAB, *Informe de la Comisión de Valoración de Víctimas de Vulneraciones de Derechos Humanos 1960-1978, Decreto 107/2012 de 12 de junio*, Monika HERNANDO PORRES & al., 18 février 2016, p. 14.

<sup>1494</sup> GVT CAB, *Borrador...*, *op. cit.*, première disposition additionnelle.

la législation relative aux victimes du terrorisme, de la transition démocratique comme borne temporelle de référence.

## II. Une seconde commission *ad hoc* ambitieuse

Le caractère progressif de la justice transitionnelle s'illustre par un deuxième degré dans l'application du modèle des Commissions Vérité et Réconciliation, qui vise de la même manière à la création d'une commission *ad hoc* de reconnaissance de victimes, en écoutant leurs témoignages, en attribuant des réparations économiques, et en élaborant un rapport public.

Cette commission, née du vote de la Loi 12/2016, poursuit le chemin tracé par la commission précédente. Elle se distingue néanmoins considérablement par sa temporalité : de la même manière que procède la législation relative aux victimes du terrorisme, elle vise à intégrer les victimes d'abus policiers commis entre 1960 et 1999, et s'affranchit *de facto* de la période transitionnelle. Ambitieuse, cette commission fait face à de nombreux obstacles à la fois juridiques, mais surtout politiques, tant elle rompt - ou tente de rompre - avec l'inégalité juridique identifiée précédemment.

Parce qu'elle met en place une commission ayant les principales caractéristiques d'une Commission Vérité à travers une perspective trans-transitionnelle, la Loi 12/2016 face faire à une profonde contestation (A). Cette opposition se traduit par de nombreux obstacles juridiques et politiques, qui parviennent à remettre en question son application, en réduisant son mandat de manière significative (B). Révélateurs de la tension mémorielle entourant la mise en place de telles commissions, ces obstacles incitent les autorités de la Communauté Autonome Basque à s'orienter en parallèle vers une municipalisation des questions mémorielles. À cette échelle en effet, les résistances sont moindres, bien que cela se traduise par reconnaissance institutionnelle considérablement réduite (C).

### A. *Une commission au-delà de la transition*

Le caractère ambitieux du second degré de justice transitionnelle réside dans le caractère trans-transitionnel du mandat de la commission *ad hoc* créée. Ce mandat atteint un point névralgique de la tension mémorielle identifiée précédemment, en intégrant un

*continuum* de victimes pré-transitionnelles, transitionnelles et post-transitionnelles. Il s'affranchit de la temporalité transitionnelle admise jusqu'alors. Ce mandat trans-transitionnel constitue une rupture juridique considérable, ce qui explique les très fortes résistances auquel ce degré de justice transitionnelle doit faire face. En effet, après l'application du Décret 107/2012 et malgré ses limites abordées précédemment, le gouvernement de la Communauté Autonome Basque ambitionne d'élaborer de nouveaux instruments de justice transitionnelle concernant des victimes d'abus policiers, mais cette fois-ci concernant des violences commises entre 1978 et 1999, c'est-à-dire pendant et après la transition démocratique espagnole. La Loi 12/2016 est sans surprise l'objet de crispations politiques considérables, et d'une franche contestation de la part des secteurs conservateurs espagnols ainsi que des syndicats des corps militaires et forces de police<sup>1495</sup>.

L'application - ou tentative d'application - de la Loi 12/2016 s'inscrit dans une volonté, d'après le préambule, d'appliquer le « *droit à la vérité, à la justice et à la réparation* »<sup>1496</sup>, en écartant cependant tout lien entre le texte et la théorie du « conflit basque », ainsi que toute justification des violences commises. Le texte se présente ainsi comme un instrument de reconnaissance de victimes ayant été ignorées jusqu'alors, et de renforcement de l'État de droit<sup>1497</sup>. Cette loi tente en revanche d'être la moins ambiguë possible concernant la catégorie de victimes qu'elle ambitionne d'intégrer. En effet, elle s'inscrit ainsi dans une continuité avec le précédent décret, en prenant en compte les violations des droits de l'homme commises entre le 29 décembre 1978 et le 31 décembre 1999. Afin de garantir une sécurité juridique optimale, ces bornes chronologiques sont en théorie adaptées aux délais de prescription établis par le code pénal espagnol<sup>1498</sup>, afin que l'application de cette loi n'interfère pas avec des procédures judiciaires en cours ou susceptibles d'être ouvertes.

---

<sup>1495</sup> *Ley 12/2016, de 28 de julio, de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999*, BOE n°2019, 10 septembre 2016. Les forces de l'ordre concernées par la nouvelle législation sont à la fois les forces de l'ordre sous le contrôle des autorités centrales et des autorités de la Communauté Autonome Basque : la législation précédente ne prend pas en compte une période d'activité de la *Ertzaintza* alors que la nouvelle législation ambitionne de prendre en compte des violations des droits de l'homme commise entre autres entre 1982 (date de la création de la *Ertzaintza*) et 1999.

<sup>1496</sup> *Idem*, préambule, I, § 3.

<sup>1497</sup> *Idem*, préambule, I, § 1 et § 9.

<sup>1498</sup> Les délais de prescription indiqués par le Code Pénal espagnol sont les suivants : Vingt ans pour les crimes passibles de 15 ans de prison ou plus, quinze ans pour les crimes passibles d'une peine située entre dix et quinze ans de prison, dix ans pour les crimes passibles d'une peine située entre cinq et dix ans de prison, cinq ans pour le reste des délits, un an pour les délits « légers », les injures et les calomnies.

Cette loi élargit par ailleurs le spectre des victimes prises en compte. En effet, si elle maintient l'exclusion des personnes exerçant une activité violente ou terroriste, elle inclut en revanche non seulement les violations des droits de l'homme commises sur ce territoire, mais les violations des droits de l'homme commises hors de ce territoire pour les victimes résidant à cette période dans la Communauté Autonome Basque, ou ayant résidé au moins dix ans dans la Communauté Autonome Basque. Cette loi inclut aussi les individus ne présentant pas de lésions à caractère permanent, et permet ainsi d'intégrer plus aisément des victimes de torture et mauvais traitements. Cet élargissement est aussi renforcé par la définition des auteurs de ces violations des droits de l'homme. En effet, alors que le décret se limite aux actions menées par des forces de l'ordre, la Loi 12/2016 intègre les exactions commises par des groupes para-policiers ou groupes d'autre forme ayant agi avec le consentement des autorités.

Par ailleurs, cette loi correspond à une véritable rupture dans les victimes prises en compte dans la mesure où elle intervient en complément du précédent Décret 107/2012 à travers une application rétroactive de ses dispositions. D'une part, elle permet aux victimes reconnues par le Décret 107/2012 de bénéficier des nouvelles prestations (assistance médicale et psychologique) qu'elle prévoit. Ensuite, elle permet de prendre en compte les victimes de violences entre 1960 et 1978 n'ayant pas été reconnues par l'application du Décret 107/2012. Enfin, la troisième disposition additionnelle de cette loi permet aux victimes, pouvant être intégrées dans l'application du Décret 107/2012 mais ne l'ayant pas fait (du fait des délais ou de n'avoir pas sollicité de demande), de bénéficier de la Loi 10/2016. Ainsi cette loi, à travers son application rétroactive mentionnée dans les trois premières dispositions additionnelles, est *de facto* une loi de reconnaissance et de réparation pour les victimes ayant subi des violences « dans un contexte de motivation politique » entre 1960 et 1999. Il s'agit ainsi de la première législation abordant un *continuum* de violations de droits de l'homme qui n'émane pas du terrorisme d'ETA. Cette ambition peut être comprise comme une volonté de calquer la logique trans-transitionnelle la législation relative aux victimes du terrorisme (à partir de 1960 selon la Loi 29/2011) abordée précédemment. Il s'agit ainsi d'une législation permettant d'accorder pour les victimes reconnues une reconnaissance administrative sur une période trans-transitionnelle.

Au-delà de la rupture temporelle, la Loi 12/2016 se distingue par la création d'une commission d'évaluation pluri-disciplinaire, qui rassemble à la fois des membres du gouvernement de la Communauté Autonome Basque, des spécialistes du Droit pénal et des



victimes, des historiens, des juristes, une psychologue ainsi que des médecins légistes<sup>1499</sup>. Ces membres sont nommés par le Parlement de la Communauté Autonome Basque ainsi que par le gouvernement régional. Leur travail peut être complété par l'intervention d'autres experts afin de confirmer la qualification de victime pour les requérants, et ce au moyen de « *n'importe quelle preuve admise en Droit* »<sup>1500</sup>. Cette originalité s'ajoute à l'innovation que constitue l'intégration de l'application du droit à la vérité dans le cahier des charges de la commission d'évaluation<sup>1501</sup>. De plus, elle prévoit pour son application la collaboration de l'ensemble des autorités publiques de la Communauté Autonome Basque avec la Commission, une collaboration qui inclut entre autres un accès aux archives ainsi que « *tous les endroits jugés nécessaires* », ainsi qu'une possibilité de collaboration avec des entités privées et tierces<sup>1502</sup>.

Par ailleurs, les réparations accordées sont à la fois morales (reconnaissance institutionnelle et publique) et matérielles, réparties ainsi : 135 000 euros pour un décès, 390 000 euros pour un cas de grande invalidité, 95 000 euros pour une incapacité absolue et permanente, 45 000 euros pour une incapacité permanente totale, 35 000 euros pour une incapacité permanente partielle. Concernant les lésions permanentes ne provoquant pas d'invalidité, l'indemnisation est calculée par rapport aux barèmes en vigueur concernant des lésions (mais multipliée par trois). Ce barème de réparation est similaire au Décret 107/2012, et reste ainsi inférieur aux indemnisations prévues par la législation relative aux victimes du terrorisme. À ces indemnités s'ajoutent d'autres services rendus aux personnes reconnues comme victimes. En effet, le saut qualitatif qu'opère cette loi réside principalement dans l'intégration d'une « assistance sanitaire » pour les individus victimes de dommages physiques ou psycho-physiques, une assistance assurée par les services de santé de la Communauté Autonome Basque.

Cette loi apparaît aussi singulière dans la mesure où les rédacteurs ont tenté de lui attribuer une légitimité internationale afin d'éviter tout recours des autorités politiques ou judiciaires espagnoles, en soulignant la conformité de cette disposition avec les principes du Droit international des droits de l'homme. En effet, dans le préambule, les rédacteurs se réfèrent à de nombreuses dispositions du Droit international en rappelant leur intégration au droit interne espagnol en vertu de l'article 10.2 de la Constitution espagnole, afin d'assurer

---

<sup>1499</sup> *Idem*, art. 17.

<sup>1500</sup> *Idem*, art. 2-3.

<sup>1501</sup> *Idem*, art. 7-1.

<sup>1502</sup> *Idem*, art. 2-4-c), art. 14-2-c), d) et e).

une sécurité juridique à cette loi. Afin de renforcer cette légitimité, le gouvernement de la Communauté Autonome Basque demande un rapport externe auprès de Fabian Salvioli afin de réaliser une « *évaluation critique* »<sup>1503</sup> de cette loi. Le rapport fait ainsi état d'une compatibilité de la loi au regard du Droit international du fait de sa perspective *pro persona*, et estime même qu'elle devrait aller plus loin dans l'application de réparations intégrales<sup>1504</sup>. Fabian Salvioli rappelle aussi à cette occasion le devoir de l'Espagne d'appliquer le droit international en tant qu'État partie à plusieurs traités et conventions internationaux, ainsi que la responsabilité de l'État dans l'omission d'enquêtes, en rappelant que le fait de ne pas mener d'enquêtes revient à violer les textes internationaux en question.

Cependant, le caractère ambitieux de cette loi n'empêche pas des limites évidentes, ainsi que des résistances politiques diverses qui remettent considérablement en question sa viabilité. En effet, à l'instar du Décret 107/2012 et de la Loi 52/2007, cette loi ne permet pas d'établir des responsabilités ni d'ouvrir la voie à des procédures pénales, et écarte donc *de facto* la possibilité de l'application d'un droit à la justice. Par ailleurs, la réparation morale ou matérielle prévue par cette disposition permet une reconnaissance publique des victimes concernées, mais cette reconnaissance n'émane que partiellement des autorités responsables des forces de l'ordre ayant provoqué les violations des droits de l'homme en question. En effet, la loi concerne à la fois les violations des droits de l'homme commises par la *Ertzaintza* mais aussi celles commises par la *Policia Nacional* et la *Guardia Civil*, dont les autorités supérieures, représentées par le gouvernement central, ne participent pas à sa mise en œuvre.

Dès l'annonce de sa présentation au sein de l'assemblée parlementaire de la Communauté Autonome Basque, le vote de la loi fait l'objet de très vifs débats. Les représentants de la gauche *abertzale* dénoncent le manque d'ambition de la loi, en arguant par exemple que les abus policiers commis après 2000 n'y sont pas inclus. Ils regrettent par ailleurs que l'application de la loi ne se fasse que dans une durée limitée, et que d'autres victimes soient exclues de ce dispositif : les victimes de torture, de détentions arbitraires, d'exécutions sommaires et extra-judiciaires, ainsi que des disparitions forcées. Les représentants de *Podemos* et du *Partido Popular* convergent concernant le manque de

---

<sup>1503</sup> SALVIOLI Fabian, *op. cit.*, p. 2. Fabian Salvioli devient en mai 2018 le Rapporteur spécial des Nations unies pour le Droit à la vérité, à la justice, à la réparation et aux garanties de non-répétition. Il est par ailleurs Docteur en Sciences juridiques et sociales, Professeur de Droit international Public, directeur de l'Institut des droits de l'homme de l'Université des Sciences juridiques et sociales de l'Université de La Plata (Argentine), ancien membre (de 2009 à 2016) puis directeur du Comité des Droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies.

<sup>1504</sup> *Idem*, p. 5.

sécurité juridique de cette loi<sup>1505</sup>, soulignant le non-respect de la répartition des compétences entre les autorités centrales et les autorités de la Communauté Autonome basque. Les références du texte au Droit international des droits de l'homme, déjà remises en cause concernant le Décret 107/2012, ne font que renforcer cette opposition malgré le rapport élaboré par Fabian Salvioli<sup>1506</sup>. De plus, les représentants du *Partido Popular* affirment que les enquêtes relatives à des éventuels délits relèvent de la compétence des tribunaux, et non du gouvernement de la Communauté Autonome Basque ou d'une commission d'évaluation gouvernementale.

Cette opposition politique se matérialise rapidement par le dépôt d'un recours de la part du gouvernement central auprès du Tribunal Constitutionnel espagnol. Contrairement au recours déposé contre le Décret 107/2012, ce recours est déposé quelques semaines à peine après le vote de la Loi 12/2016, et émane directement du gouvernement de Mariano Rajoy. Ainsi, malgré les six mois de délai prévu entre les gouvernement central et régional afin de mener une concertation, le gouvernement central dépose le 10 mai 2017 un recours en inconstitutionnalité contre la loi en question auprès du Tribunal Constitutionnel espagnol<sup>1507</sup>. Le dépôt de ce recours de la part du gouvernement central provoque la suspension immédiate de dix des vingt-et-un articles de la loi, en particulier les dispositions relatives à l'établissement d'une commission d'évaluation, élément central de cette loi. Dans son recours, le conseil des ministres du gouvernement espagnol s'appuie sur deux éléments centraux : d'une part, la Commission d'évaluation est présentée comme un organe administratif, elle serait donc inapte à évaluer des cas de violences policières, dans la mesure où cette catégorie de crimes et délits ne peut être traitée que par un organe judiciaire. D'autre part, la Commission prévoit par ailleurs des prestations financières, ce qui irait à l'encontre des principes du Système National de Santé espagnol. Enfin, la création d'une telle commission remettrait en cause l'article 117 de la Constitution espagnole, relatif au caractère exclusif de la compétence du pouvoir judiciaire.

---

<sup>1505</sup> Le ministère de l'Intérieur espagnol formule des critiques similaires. V. : « El Ministerio del Interior dice que la ley vasca de víctimas policiales vulnera la Constitución », *El Mundo*, 26 juin 2016 (en ligne).

<sup>1506</sup> Les représentants du *Partido Popular* reprochent à Fabian Salvioli une trop grande mansuétude à l'égard du nationalisme basque, ainsi qu'un manque de connaissance de la violence terroriste d'ETA dans la Communauté Autonome Basque.

<sup>1507</sup> Afin de comprendre ce recours, il est indispensable de prendre en compte un élément de contexte central: le recours du gouvernement espagnol intervient après plusieurs mois de négociations entre le PP et le PNV afin que les députés du PNV à Madrid votent le budget du gouvernement de Mariano Rajoy. Ne bénéficiant pas de la majorité absolue, le PP devait absolument s'appuyer sur les voix du PNV. Ainsi, le PNV ne serait pas parvenu, malgré sa position de force durant les négociations, à empêcher le recours du gouvernement central.

Les juges constitutionnels<sup>1508</sup> considèrent que la loi en question implique une insécurité juridique considérable, liée à la reconnaissance des victimes de violations des droits de l'homme sans qu'il n'existe de résolution judiciaire ou administrative, ni une preuve de culpabilité. La constitutionnalité de la loi est aussi remise en question car la commission d'évaluation n'écarte pas le fait d'entendre des victimes de violations des droits de l'homme n'ayant pas été prescrites, même si les juges reconnaissent que les articles 7 et 14 de la loi tentent d'éviter cette possibilité. Les juges considèrent que l'ouverture au droit à la vérité créerait des interférences problématiques avec les autorités judiciaires espagnoles dans plusieurs cas : s'il existe une procédure pénale en cours qui n'est pas connue des autorités de la Communauté Autonome Basque, si une prescription qui est supposée par les autorités de la Communauté Autonome Basque ne s'est pas produite, et si une affaire judiciaire qui est supposée close par les autorités de la Communauté Autonome Basque est réouverte. Enfin, l'obligation pour les autorités administratives de la Communauté Autonome Basque de coopérer avec la Commission d'évaluation mise en place afin d'appliquer le droit à la vérité est remise en cause par les juges constitutionnels.

Ainsi, sont déclarées provisoirement contraires à la Constitution espagnole les dispositions 2.3 (relative aux plaintes n'ayant pas fait l'objet d'enquêtes), 2.4 (dernier paragraphe relatif aux preuves nécessaires devant la Commission d'évaluation sans procès préalable), 14.1 (relative aux attributions de la Commission d'évaluation), 14.2 (paragraphe relatifs à la coopération d'organes publics et privés, d'individus extérieurs afin d'appliquer le droit à la vérité), 14.4 (relative à la coopération matérielle et humaine de l'administration avec la Commission d'évaluation), 14.8 (relative au rapport de la Commission d'évaluation), et la sixième disposition additionnelle (relative à l'application de la loi pour des faits pour lesquels la culpabilité n'a pas été établie). Les juges constitutionnels mettent par ailleurs en avant, en reprenant les arguments du gouvernement espagnol, le droit fondamental à l'honneur<sup>1509</sup> et à la présomption d'innocence<sup>1510</sup> pour les personnes concernées par le fonctionnement de la Commission d'évaluation.

---

<sup>1508</sup> Pleno. Auto 130/2017, de 3 de octubre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 2336-2017. Mantiene la suspensión parcial acordada en el recurso de inconstitucionalidad 2336-2017, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la totalidad de la Ley del Parlamento Vasco 12/2016, de 28 de junio, de reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia con motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999, p. 15.

<sup>1509</sup> art. 18 CE.

<sup>1510</sup> art. 24 CE.

Cependant, malgré la décision des juges du Tribunal Constitutionnel espagnol, l'arrivée au pouvoir du Pedro Sánchez en juin 2018 à la suite du succès de la motion de censure contre le gouvernement de Mariano Rajoy modifie considérablement la question du recours contre cette loi. En effet, les voix des députés du PNV ayant été cruciales pour le succès de la motion de censure, le retrait du recours se fait très rapidement. Dès le 3 août 2018, ce nouveau gouvernement socialiste autorise, à travers la voix du nouveau délégué du gouvernement espagnol dans la Communauté Autonome Basque, Jesús Loza, le retrait du recours déposé par le gouvernement de Mariano Rajoy.

Face à cette évolution en faveur des autorités régionales de la Communauté Autonome Basque, en octobre 2018, le *Tribunal Superior de Justicia del País Vasco* admet le recours déposé par la *Asociación Unificada de Guardias Civiles* visant le rôle de la commission d'évaluation. Ce recours s'ajoute à celui du *Sindicato Unificado de Policía* déposé en juin 2018 contre la résolution du 12 juin 2018 du Secrétaire Général aux Droits de l'homme du gouvernement de la Communauté Autonome Basque<sup>1511</sup>, qui rend publique l'identité des membres de la Commission d'évaluation en question. Au même titre que plusieurs associations de victimes du terrorisme telles que le COVITE ou l'AVT<sup>1512</sup>, ce syndicat de Gardes civils dénonce la volonté du gouvernement de la Communauté Autonome de Basque de vouloir institutionnaliser la théorie du « conflit basque » afin de diminuer la gravité des crimes commis par ETA. Par ailleurs, ces collectifs craignent l'établissement de deux justices parallèles, ce qui remettrait en question l'égalité des espagnols devant la loi et le principe de non-discrimination. Les partis politiques d'opposition se mobilisent aussi, et notamment *Ciudadanos* dont les représentants au Congrès des députés à Madrid tentent d'empêcher toute nouvelle législation en proposant de modifier la législation relative aux victimes du terrorisme afin « *d'éviter toute relativisation avec des circonstances relatives aux responsables ou leur environnement* »<sup>1513</sup>. Cette opposition à la mise en place d'une commission est d'autant plus forte qu'elle connaît un écho en Catalogne, dont la situation politique hystérise les débats politiques en Espagne à partir 2017. En effet, à la suite des

---

<sup>1511</sup> *Resolución de 12 junio de 2018, del Secretario General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, por la que se hace pública la identidad de las personas que componen la Comisión de Valoración creada por Ley 12/2016, de 28 de julio, de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999*, BOPV, n°117, 19 juin 2018.

<sup>1512</sup> Toutes les associations de victimes du terrorisme d'ETA ne s'opposent pas à la reconnaissance des victimes d'abus policiers : V. le Manifeste de l'association *Gogoan - Memoria digna*, texte présenté en conférence de presse le 2 mars 2019 (en ligne).

<sup>1513</sup> *Proposición de Ley de Memoria, Dignidad y Reparación de todas las Víctimas del Terrorismo, Presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos*, n°122/000272, BOCG, n°310-1, 21 septembre 2018, art. 4.

violences commises durant le référendum du 1<sup>er</sup> octobre 2017, la *Generalitat* crée la *Comisión especial sobre violación de derechos fundamentales que se hayan producido en Cataluña con motivo del referéndum de autodeterminación celebrado el 1 de octubre de 2017* dans le but d'établir la vérité et entamer des poursuites contre les responsables des forces de l'ordre. L'expérience est de courte durée dans la mesure où l'application de l'article 155 de la Constitution espagnole, suivie d'une sentence du Tribunal constitutionnel espagnol<sup>1514</sup>, écarte la possibilité de création de cette commission.

Malgré cette opposition persistante, le 15 novembre 2018 le Parlement régional vote le début des débats<sup>1515</sup> relatifs à la *Proposición de Ley de Modificación de la Ley de Reconocimiento y Reparación de Víctimas de Vulneraciones de Derechos Humanos en el Contexto de la Violencia de Motivación Política en la Comunidad Autónoma de Euskadi entre 1978 y 1999*, en ayant recours à la procédure d'urgence, permettant de réduire de moitié le délai pour enregistrer des amendements. Les modifications sont centrées sur la volonté de distinction entre le texte en question (lié à une reconnaissance administrative des victimes concernées) et toute volonté de considérer comme un instrument de justice pénale. Ainsi, cette loi prévoirait simplement des mesures d'assistance administrative pour les victimes de violence policière reconnues, et écarterait *de facto* toute possibilité d'application du droit à la vérité et de collaboration des autorités administratives de la Communauté Autonome Basque visant à l'appliquer.

### B. Une commission en sursis

Au caractère trans-transitionnel - et donc exceptionnel - de la commission d'évaluation *ad hoc* créée par la Loi 12/2016 correspond un mouvement tout aussi radical d'opposition à la mise en place d'une telle structure. Cette opposition virulente incite les autorités à négocier la mise en place d'une nouvelle commission, orientée autour de la

---

<sup>1514</sup> *Real Decreto 945/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, la adopción de diversas medidas respecto de la organización de la Generalitat de Cataluña, y el cese de distintos altos cargos de la Generalitat de Cataluña*, BOE n°261, 28 octobre 2017. V. aussi *Pleno. Auto 28/2018, de 20 de marzo de 2018. Impugnación de disposiciones autonómicas 5128-2017. Acuerda la extinción, por pérdida de objeto, de la impugnación de disposiciones autonómicas 5128-2017, planteada por el Gobierno de la Nación en relación con el acuerdo GOV/138/2017, de 2 de octubre, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, de creación de la comisión especial sobre violación de derechos fundamentales de Cataluña*.

<sup>1515</sup> Le texte modifié obtient les votes favorables du PNV, de PSE ainsi que de *Elkarrekin-Podemos*, alors que *EHBildu* s'abstient, et que les députés du Partido Popular maintiennent leur opposition à ce texte.

reconnaissance administrative des victimes. Cette opposition structurelle ne concerne pas seulement la Communauté Autonome Basque, et se dresse contre toute volonté de mettre en place une commission trans-transitionnelle, notamment dans la Communauté Forale de Navarre.

La Loi 12/2016 est ainsi modifiée par la Loi 5/2019 du 28 avril 2019 au moyen de discussions entre les représentants du PNV et du PSOE dans le cadre de la *Comisión bilateral de Cooperación Administración de Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco*<sup>1516</sup>. Cette loi prétend parvenir à une adaptation de la loi précédente au regard de la décision des juges constitutionnels « *sans affecter l'efficacité poursuivie pour l'ensemble des victimes* »<sup>1517</sup>. Néanmoins, une analyse de cette nouvelle législation révèle un vocabulaire plus administratif et plus procédural, et ainsi plus éloigné des standards relatifs aux droits de l'homme abordés précédemment. En effet, la nouvelle législation fait preuve d'une extrême prudence au regard de l'institution judiciaire, en incluant de multiples dispositions, explicites concernant la volonté d'éviter tout télescopage avec le travail des juges judiciaires<sup>1518</sup>. Elle prévoit un « *principe de préservation de la juridiction pénale dans les recherches relatives à des faits pouvant être constitutifs de délits* », et ainsi que la « *suspension de la procédure* » dans l'hypothèse d'un délit ne faisant pas l'objet de prescription<sup>1519</sup>. À cette prudence correspond un travail de la commission d'évaluation ainsi qu'une reconnaissance des victimes répondant à des critères d'ordre administratif, radicalement distincts des références aux droits de l'homme observées dans la loi d'origine<sup>1520</sup>.

Cette modification implique d'autre part une restriction significative du droit à la vérité, dans la mesure où la Commission d'évaluation n'a plus pour mission l'établissement des faits. En effet, l'obligation de collaboration inter-institutionnelle ne concerne plus que « le traitement complet des dossiers », évacuant « l'établissement des faits » mentionné dans la version précédente. Il en va de même concernant l'instruction des dossiers, où l'objectif de « *l'établissement des faits* » est supprimé<sup>1521</sup>. Par ailleurs, les recherches ne peuvent

---

<sup>1516</sup> Conformément à l'article 153 de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, BOE n°236, du 2 octobre 2015.

<sup>1517</sup> *Ley 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999*, BOPV n°74, 16 avril 2019, préambule, § 2.

<sup>1518</sup> *Idem*, préambule, § 3 et 5.

<sup>1519</sup> *Idem*, art. 4-e) et art. 7-2-b).

<sup>1520</sup> *Idem*, préambule, § 4.

<sup>1521</sup> *Idem*, art. 4-c) et art. 14-e).

s'appuyer que sur les archives officielles et doivent être menées dans le respect du « *droit à l'honneur et à la présomption d'innocence* »<sup>1522</sup> des personnes qui pourraient être tenues pour responsables, dans le cas de la collecte de témoignages de personnes tierces.

De plus, la modification de l'article 2 retire à la commission sa possibilité de statuer sur des cas sur lesquels l'institution judiciaire s'est déjà prononcée : elle ne peut ainsi pas se prononcer sur les personnes incarcérées pour appartenance à ETA ayant dénoncé des actes de torture et de mauvais traitements, dont la plainte aurait été traitée (voire écartée par la suite) par la justice. Malgré ces modifications considérables, le *Partido Popular* annonce un recours en inconstitutionnalité contre cette loi<sup>1523</sup>, de même que *Ciudadanos*, pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment<sup>1524</sup>.

L'objectif de l'exécutif de la Communauté Autonome Basque est de tenter d'ouvrir une nouvelle fenêtre temporelle, afin de mettre en place cette commission et la faire travailler le plus rapidement possible, à l'instar de la Commission d'évaluation mise en place en application du Décret 107/2012. En effet, cette loi vise à approfondir le traitement des abus policiers, notamment les cas de torture, et de mauvais traitements, afin de permettre à l'avenir une nouvelle législation pour des exactions commises à partir de 2000.

Cette complexité s'observe aussi dans une autre Communauté autonome : la Communauté Forale de Navarre, qui, malgré certaines différences contextuelles avec la Communauté Autonome Basque, fait l'objet de problématiques mémorielles comparables et riches du fait d'une jurisprudence constitutionnelle originale<sup>1525</sup>.

Dans la Communauté Forale de Navarre, une initiative similaire vise à prendre en compte les victimes de violations des droits de l'homme à motivation politique commises entre le 2 janvier 1950 et aujourd'hui, en leur accordant une « *reconnaissance et une*

---

<sup>1522</sup> *Idem*, art. 7-1 et art. 14-d).

<sup>1523</sup> Les représentants du *Partido Popular* estiment que la nouvelle loi (les articles 1, 2, 3, 4 et la disposition additionnelle unique) enfreint le principe de compétence exclusive du pouvoir judiciaire, le droit à un recours effectif ainsi que la présomption d'innocence. Le recours est accepté le 6 septembre 2019 par le Tribunal Constitutionnel.

<sup>1524</sup> Néanmoins, ce recours ne permet pas une suspension immédiate de l'application de la loi en question. En effet, seul un recours du gouvernement central en fonction permet une suspension immédiate avant que les juges constitutionnels ne se prononcent. Du fait de ces délais, l'*Asociación Pro Guardia Civil* demande aux victimes d'ETA et aux membres de la *Guardia Civil* de se présenter devant la commission d'évaluation prévue par cette loi, afin d'être reconnues comme victimes de violence politique et de bénéficier ainsi des indemnisations (tant qu'elles sont supérieures à des indemnisations déjà perçues auparavant). Néanmoins, cette initiative semble à plusieurs égards limitée, au regard de la législation déjà existante pour les victimes du terrorisme, laquelle prévoit des indemnisations supérieures à la Loi 12/2016, et alors même que ce syndicat est le plus virulent en faveur de l'annulation de cette loi.

<sup>1525</sup> LANDA Jon-Mirena, « Políticas de víctimas de la violencia política... », *op. cit.*, p. 273.



*réparation intégrale* » ainsi qu’une réhabilitation afin d’éviter la « *sensation d’impunité et de frustration pénale* »<sup>1526</sup>. Cette législation prévoit, dans le même esprit que le Décret 107/2012 et la Loi 12/2016 dans la Communauté Autonome Basque, la mise en place d’une *Comisión de Reconocimiento y Reparación* caractérisée par sa pluridisciplinarité. Cette commission prend en compte les violations les plus flagrantes des droits de l’homme (décès et blessures graves ou permanentes) à l’aide d’instruments internationaux tels que le Protocole d’Istanbul - sans néanmoins interférer dans le domaine pénal -, en collaboration avec des institutions publiques et privées. Cette commission est chargée dans un mandat de cinq ans d’identifier ces victimes et d’appliquer le même barème de réparations matérielles que celui prévu pour les victimes du terrorisme<sup>1527</sup>. D’autre part, elle est chargée d’élaborer deux rapports distincts relatifs à deux périodes historiques différenciées : du 2 janvier 1950 au 28 décembre 1978, et du 28 décembre 1978 à nos jours. Il s’agit ainsi de prendre en compte un *continuum* de violations des droits de l’homme pré-transitionnelles, trans-transitionnelles, et post-transitionnelles commises par des groupes d’extrême-droite et des membres des forces de sécurité dans la Communauté forale de Navarre. De plus, cette chronologie navarraise apparaît ainsi plus étendue dans le temps par rapport aux dispositifs mis en place pour la période intégrée entre 1950 et 1960, et ne fixe pas de date précise concernant la fin de la période de prise en compte de ces violations des droits de l’homme en question. Il s’agit ainsi d’une première véritable rupture dans la Communauté Forale de Navarre concernant la reconnaissance des victimes de la seconde partie du franquisme. Néanmoins, dans un scénario similaire à celui de la Communauté Autonome Basque, le dépôt d’un recours par le président du gouvernement central Mariano Rajoy aboutit à ce que les juges du Tribunal Constitutionnel déclarent inconstitutionnelles et nulles l’ensemble des dispositions relatives à la *Comisión de Reconocimiento y Reparación*, cette dernière violant selon les juges l’article 117 de la Constitution espagnole relatif au principe de séparation entre mesures administratives et poursuites pénales<sup>1528</sup>.

Néanmoins, Jon-Mirena Landa souligne que les opinions séparées de plusieurs juges constitutionnels sont intéressantes à étudier, et ce d’autant plus que de telles opinions n’apparaissent pas dans les décisions relatives à la législation de la Communauté Autonome

---

<sup>1526</sup> *Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos*, BON n° 71, de 15 de abril de 2015. La loi est proposée par Izquierda-Ezkerria, soutenue par le PSN, Bildu, Aralar-NaBai, I-E et Geroa Bai, avec l’opposition de UPN et PPN, art. 1 § 1 et 2.

<sup>1527</sup> *Idem*, art. 5 et deuxième disposition additionnelle.

<sup>1528</sup> V. *Sentencia 85/2018*, § 4, pp. 83030-83031 et § 6, p. 83032.

Basque mentionnée précédemment. En effet, plusieurs juges rejettent tout fondement constitutionnel d'un « *principe constitutionnel de réserve juridictionnelle 'absolue' des institutions pénales dans des enquêtes relatives à des délits* »<sup>1529</sup> évoqué dans la décision finale, c'est-à-dire qu'il est possible de mener des enquêtes en faveur des victimes sans impliquer de responsabilités pénales pour les responsables de violations des droits de l'homme. Le juge Juan Antonio Xiol Ríos est particulièrement virulent contre la décision de la majorité des juges, considérant que le fondement constitutionnel évoqué par la majorité des juges n'existe que s'il s'agit d'engager la responsabilité pénale de l'auteur de ces violations des droits de l'homme<sup>1530</sup>. Selon le juge, l'application des deux volets de reconnaissance-réparation administrative et procédure pénale est déjà constatée pour les victimes du terrorisme, à la fois au niveau central et régional<sup>1531</sup>. De plus, selon ces juges, la constitution de commissions d'experts est par ailleurs mentionnée par le Droit international, européen mais aussi espagnol. Est aussi évoquée la nécessité des commissions vérité<sup>1532</sup>, tandis que Cándido Conde-Pumpido Tourón établit directement le lien entre la commission d'évaluation de la loi navarraise et les Commissions de la Vérité<sup>1533</sup>. Ce dernier souligne aussi le fait que l'existence de lois d'amnistie n'implique pas de « droit à l'oubli », et n'empêche pas la mise en place d'une reconnaissance administrative (morale et financière) pour les victimes de violations des droits de l'homme<sup>1534</sup>. Selon Jon-Mirena Landa, ces votes particuliers montrent qu'il est « *techniquement possible, légal, constitutionnel et conforme aux standards du Droit international en général et des droits de l'homme en particulier* » de créer une commission trans-transitionnelle<sup>1535</sup>.

Malgré le recours suspensif contre la Loi 16/2015, les autorités navarraises tentent de promouvoir l'élaboration d'un rapport officiel concernant les plaintes relatives entre autres aux cas de torture et de mauvais traitements, sur le modèle du rapport élaboré dans la

---

<sup>1529</sup> Principe ayant la formulation suivante dans le texte d'origine: « *principio constitucional de reserva jurisdiccional de carácter absoluto en favor del orden penal para la investigación de cualquier hecho que pueda ser constitutivo de delito* » V. *Sentencia 85/2018*, I-1 du voto particular de Juan Antonio Xiol Ríos, pp. 83035 - 83036.

<sup>1530</sup> V. *Sentencia 85/2018*, I-1 du voto particular de Juan Antonio Xiol Ríos, pp. 83035 - 83036. V. aussi *Sentencia 85/2018*, § 2 du voto particular de Antonio Narváez Rodríguez, p. 83049. L'argument est aussi développé au troisième paragraphe (i), p. 83050 et p. 83051.

<sup>1531</sup> *Idem*, II-3 du voto particular de Juan Antonio Xiol Ríos, pp. 83040-83042. V. aussi *Sentencia 85/2018*, deuxième paragraphe du voto particular de Cándido Conde-Pumpido Tourón, p. 83056 ainsi que l'introduction du voto particular de María Luisa Balaguer Callejón, p. 83060.

<sup>1532</sup> *Idem*, voto particular de Antonio Narváez Rodríguez, § 3-(ii), p. 83054.

<sup>1533</sup> *Idem*, voto particular de Cándido Conde-Pumpido Tourón, premier §, p. 83055.

<sup>1534</sup> *Idem*, voto particular de Cándido Conde-Pumpido Tourón, § 4, p. 83058.

<sup>1535</sup> LANDA Jon-Mirena, « Políticas de víctimas... », *op. cit.*, p. 114.

Communauté Autonome Basque<sup>1536</sup>. Néanmoins, le *Tribunal Superior de Justicia de Navarra*, à la suite du recours déposé par la délégation du gouvernement central dans la Communauté forale de Navarre annule les subventions prévues, estimant que les enquêtes prévues par les autorités navarraises visent à appliquer la Loi 16/2015, déjà jugée contraire à la Constitution espagnole. Le gouvernement navarrais s'oriente ensuite vers le vote de la Loi forale 16/2019, dans un contexte politique spécifique<sup>1537</sup>. Tout comme le fait la Loi 5/2019 de la Communauté Autonome Basque, la loi navarraise opère une consécration de plusieurs droits (vérité, reconnaissance, réparation), principes directeurs (obligation de coopération des autres institutions, célérité, non-discrimination, participation sociale, garantie des droits des personnes tierces<sup>1538</sup>) et exclut de son champ d'application des personnes tuées ou blessées alors qu'elles préparaient une action violente<sup>1539</sup>.

Le changement majeur opéré par cette nouvelle loi est l'importante prudence afin d'écartier tout télescopage avec les institutions judiciaires ou toute procédure pénale en proposant une définition du droit à la vérité<sup>1540</sup>, en intégrant le principe de subsidiarité<sup>1541</sup>, lequel permet la mise en place d'une procédure strictement administrative<sup>1542</sup>. D'autre part, la Loi 16/2019 est plus précise concernant la composition de la Commission d'évaluation, et fait directement intervenir le Parlement régional, lequel doit à la fois désigner une partie des membres de la Commission, mais aussi confirmer à la majorité absolue l'ensemble des membres désignés. Enfin, la Commission ainsi formée doit non seulement accorder des réparations matérielles au moyen d'indemnités financières, mais permet aussi de bénéficier d'une assistance sanitaire<sup>1543</sup>.

Cette perspective temporelle tend à cristalliser l'opposition des secteurs conservateurs navarraises, une opposition renforcée par l'absence du soutien des représentants

---

<sup>1536</sup> *Orden foral 35E/2017, de 12 de septiembre, de la Consejera de Relaciones Ciudadanas e Institucionales, por la que se autoriza un gasto de 30.000 euros y se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria de subvenciones a centros de investigación para la realización de investigaciones de carácter científico y recopilaciones documentales acerca de hechos violentos provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos en Navarra y/o a personas de Navarra para el año 2017.*

<sup>1537</sup> La loi est votée par *Geroa Bai, EH Bildu, Podemos-Orain Bai* et *Izquierda-Ezquierda* (tous membres de la coalition gouvernementale), face à l'abstention du *PSN* (parti ayant pourtant voté en faveur de la Loi 16/2015) et l'opposition du *PPN* et de *UPN*.

<sup>1538</sup> *Ley foral 16/2019, de 26 de marzo, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos*, BOE, n°91, 16 avril 2019, art. 5, § 1 à 5.

<sup>1539</sup> *Idem*, art. 2-c).

<sup>1540</sup> *Idem*, préambule, § 12 et 13.

<sup>1541</sup> *Idem*, art. 5-6.

<sup>1542</sup> *Idem*, art. 1, § 2.

<sup>1543</sup> *Idem*, art. 8.

du PSN lors du vote de cette nouvelle législation, ainsi que le faible poids des partis régionaux par rapport au gouvernement central espagnol (contrairement au poids du PNV face au gouvernement de Pedro Sánchez). Cette opposition se traduit rapidement par le dépôt de recours constitutionnel de la part de plus de cinquante sénateurs du *Partido Popular*, de *Ciudadanos* et de *Vox*, lesquels estiment que la nouvelle loi navarraise enfreint les articles 117.3 (exclusivité de l'exercice du pouvoir juridictionnel), 18 (droit à l'honneur) et 24 (protection judiciaire des droits) de la Constitution. Le recours est accepté le 6 septembre 2019 par le TC. Ce recours est rapidement dénoncé par la majorité des parlementaires de l'assemblée navarraise à travers une déclaration institutionnelle<sup>1544</sup>.

La Communauté Autonome Basque n'est donc pas une exception concernant la mise en place de commissions *ad hoc*, et surtout concernant les résistances considérables auxquelles elle doit faire face. Elle se démarque cependant dans l'alternative qu'elle semble trouver à l'échelle municipale afin d'éviter les résistances mentionnées.

### C. Une commission municipale ?

La réflexion autour de l'application limitée du modèle des Commissions Vérité met en évidence la problématique fondamentale dans ce cas d'étude du caractère hors-transition du mandat de telles commissions. En effet, toute reconnaissance ou acceptation de l'existence d'un *continuum* de violations des droits de l'homme autres que celles liées au terrorisme est interprétée comme l'application de la philosophie du « conflit basque ». Il s'agit d'un point de tension névralgique du rapport aux violences à motivation politique dans la Communauté Autonome Basque, mais aussi dans l'ensemble de l'Espagne.

Face à ces obstacles, et toujours sans évoquer explicitement la notion de justice transitionnelle, le gouvernement de la Communauté Autonome Basque renforce à partir du milieu des années 2010 une nouvelle stratégie de politique mémorielle municipale<sup>1545</sup>. En

---

<sup>1544</sup> « *El Parlamento rechaza los recursos de inconstitucionalidad de PP, Vox y Ciudadanos contra la Ley de reconocimiento de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios* », Parlamento de Navarra, 9 septembre 2019 (en ligne). Cette déclaration est approuvée non seulement par les soutiens traditionnels de la nouvelle loi mais aussi par les socialistes du PSN. Ce nouveau soutien est à prendre en compte dans la mesure où Maria Chivite (PSN) est à la tête du gouvernement foral depuis l'été 2019, notamment grâce à l'abstention des députés de *EHBildu*.

<sup>1545</sup> L'échelon municipal devient progressivement est axe stratégique des autorités de la Communauté Autonome Basque pour la reconnaissance des victimes, à tel point que jusqu'à 2012, 80 % des initiatives menées dans les mairies sont le résultat de la volonté des autorités de la Communauté Autonome Basque. V. ARGITUZ-ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS, *¿Es posible una memoria incluyente de las víctimas en el ámbito local? Experiencias y desafíos. El tiempo es ahora*, 2012, p. 20. L'échelon municipal est aussi l'objet d'une mobilisation afin de constituer un *Mapa de la memoria* à partir de 2014. GVT CAB,

2015, le gouvernement de la Communauté Autonome Basque met en place le programme *Retratos Municipales de las vulneraciones del derecho a la vida en el caso vasco*. Il s'agit d'élaborer un inventaire de l'ensemble des atteintes au « droit à la vie » ayant eu lieu dans les différentes municipalités de ce territoire entre 1960 et 2010<sup>1546</sup>, dans la même perspective trans-transitionnelle que la législation prévue pour les victimes du terrorisme. Ces portraits municipaux rassemblent à la fois les « *victimés reconnues* », c'est-à-dire reconnues par le droit en vigueur, et les « *victimés en attente d'être reconnues* »<sup>1547</sup>, et décrivent de manière sommaire la date, le lieu, les circonstances et le procédé de l'attentat, ainsi que des informations élémentaires sur la personne assassinée.

Afin d'éviter les tensions liées au caractère trans-transitionnel d'une telle initiative, les initiateurs de ce programme précisent qu'il ne s'agit pas d'un « *document officiel de reconnaissance des victimés* »<sup>1548</sup>, mais d'un document d'information mis à disposition des municipalités afin de les aider dans la mise en place de politiques mémorielles, à partir d'une base d'information minimale. Néanmoins, le caractère trans-transitionnel apparaît d'autant plus marqué que le gouvernement de la Communauté Autonome Basque fait de l'échelon local un acteur central de la « *mémoire historique* »<sup>1549</sup>. Les autorités précisent de plus que les critères des « portraits municipaux » sont également applicables aux commémorations relatives aux victimes du franquisme<sup>1550</sup>, laissant entrevoir des initiatives municipales permettant d'intégrer une temporalité d'autant plus large, étendue de 1936 à aujourd'hui.

L'impulsion donnée à cette municipalisation des politiques mémorielles s'appuie par ailleurs sur un ensemble d'organisations issues de la « *société civile organisée* » afin de « *promouvoir l'implication sociale* »<sup>1551</sup>. Le gouvernement de la Communauté Autonome Basque collabore ainsi par exemple avec *Aranzadi*<sup>1552</sup>, organisation évoquée dans le cadre

---

*Culminando el Mapa de la Memoria. Sugerencias para desarrollar en el ámbito municipal actuaciones de memoria y reconocimiento a las víctimas del terrorismo y la violencia*, Plan de Paz y Convivencia 2013-16, 29 mai 2014, p. 8. Le *Mapa de la Memoria* est originellement prévu dans le « plan de paix et de vivre-ensemble » en 2013. V. GVT CAB, *Plan de Paz y de Convivencia: un objetivo de encuentro social*, Secretaria General para la paz y la convivencia, 2013, p. 43.

<sup>1546</sup> En juin 2019, ces rapports sont établis pour plus de 127 communes.

<sup>1547</sup> GVT CAB, *Documento informativo ofrecido a los ayuntamientos para facilitar el impulso de actuaciones memoriales y de reconocimiento a las víctimas. Retratos municipales de las vulneraciones del derecho a la vida en el caso vasco. Getxo, 1960-2010*, novembre 2016, p. 6.

<sup>1548</sup> *Idem*, p. 6.

<sup>1549</sup> V. *inter alia*, *Ley 4/2014*, art. 2-2; GVT CAB, *Plan de Actuación 2017-2020*, *op. cit.*, p. 36; GVT CAB, *Borrador para un anteproyecto de Ley de Memoria Histórica y Democrática de Euskadi*, Gogora, Bilbao, septembre 2019, art. 39. V. aussi préambule, § 3.

<sup>1550</sup> GVT CAB, *Culminando...*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>1551</sup> *Idem*, p. 9.

<sup>1552</sup> V. *inter alia* AGIRRE ITURRIOTZ Julen, GARMENDIA HERNANDEZ, Beñat & al., *Ahazturen mindura. 1936ko guerra eta lehen frankismoan Ordizian*, Ordizia, 2014; AGIRRETXE MITXELENA Joxe

des exhumations, ou encore l'ONG *Argituz*, laquelle rassemblent les informations relatives aux violations du droit à la vie et à l'intégrité physique, psychique et morale dans différentes communes<sup>1553</sup>.

Le développement à l'échelle municipale de telles politiques mémorielles ancrées dans une continuité de violences, y compris les violences non répertoriées comme terroristes, ne manque pas de provoquer l'opposition d'un champ académique et politique sensible et clivé autour du « nœud gordien » mémoriel. Cette évolution provoque l'opposition du secteur le plus farouchement opposé à la théorie du « conflit basque ». En effet, les historiens liés à l'*Instituto de Historia Social Valentín de Foronda* dénoncent une euphémisation et une stratégie de mélange de différentes violences radicalement différentes sous la formulation « d'atteintes au droit à la vie », visant à rendre indirectement admissible la théorie du « conflit basque »<sup>1554</sup>. Cette critique s'accroît à partir des années 2010, lorsque le PNV revient au pouvoir en 2013 au gouvernement de la Communauté Autonome. Le premier mandat d'Iñigo Urkullu en tant que *lehendakari* se traduit en effet par le développement de la stratégie de municipalisation des questions mémorielles évoquée précédemment, une évolution dénoncée comme une volonté de réduire *de facto* la spécificité et le caractère violent du terrorisme d'ETA par rapport aux autres violations des droits de l'homme commises sur ce territoire. Les arguments de ces historiens s'appuient notamment sur l'existence d'une « *asymétrie sociologique* »<sup>1555</sup> dans la Communauté Autonome Basque : la majorité de la population y serait plus sensible à la question des prisonniers incarcérés pour appartenance ou collaboration avec ETA qu'avec les victimes d'ETA elles-mêmes (victimes d'assassinats, d'extorsions, de menaces de mort, etc). Cette sensibilité serait liée à une plus grande connaissance et une plus grande visibilité dans l'espace public des

---

Luix, PONTESTA Agustina, LEÓN NANCLARES Ander, *Zigortuak. Ilunpetik argitara. Frankismoen biktimak Lezon (1936-1945)*, Lezoko Unibertsitateko Udala, 2008; AIZPURU Mikel (dir.), *El otoño de 1936 en Guipúzcoa: los fusilamientos de Hernani, Irún*, Alberdania, 2007; BUCES CABELLO Javier, *Eusko Gudarostea. Eusko abertzaleak, armak eskuan, Espainiako militarren altxamenduaren aurka. Azpeitia, 1936*, Azpeitia, Sociedad de Ciencias Aranzadi, 2017; GARAI Juan Ramón, MURGIZU Josu, *1936ko Gerra Bergaran*, Bergarako Udala, Bergara, 2015; LABURU Maddalen, *Espainiako Gerra Zibila eta lehen frankismoa Astigarragan (1936-1945)*, Astigarrako Udala.

<sup>1553</sup> Ces rapports sont disponibles sur le site internet de l'ONG *Argituz*. Il convient de souligner que ces rapports prennent en compte des bornes chronologiques distinctes : Errenteria (1956 - 2012), Lasarte-Oria (1956 - 2016), Elgoibar (1956 - 2016), Andoain (1956 - 2018) et Arrasate (1956 - 2018). L'ONG propose par ailleurs un guide pour la réalisation de ce type de rapports à l'échelle municipale : *Manual hacia una memoria compartida*, 2018, 27 p.

<sup>1554</sup> V. *inter alia*, PÉREZ José Antonio, APARICIO RODRÍGUEZ Víctor, « La mirada del otro en el País Vasco. Historiadores, instituciones y víctimas de la violencia política », in RIVERA Antonio (dir.), *Naturaleza muerta...*, *op. cit.*, pp. 99-118.

<sup>1555</sup> « La sociedad vasca ante la memoria de las víctimas y el final del terrorismo », *Informe del Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo*, n° 2, juillet 2017, p. 17.

prisonniers, notamment dans les communes à population réduite. À cette asymétrie correspond selon ces auteurs « *l'impression que tous ont souffert et que chacun a sa vérité* »<sup>1556</sup>, une impression permettant de diminuer la responsabilité des membres d'ETA, diluée dans une responsabilité collective de la violence.

Ces critiques s'accroissent aussi à partir du début des années 2010, au moment où la coalition de gauche indépendantiste basque *Bildu*, légalisée peu avant, arrive au pouvoir dans certaines institutions ayant un poids considérable dans la Communauté Autonome Basque (*Diputación* du Gipuzkoa, mairie de Saint-Sébastien<sup>1557</sup>). Ces historiens critiquent alors les politiques mémorielles mises en place au sein de ces institutions, lesquelles viseraient à une surreprésentation de la répression franquiste mentionnée précédemment. En effet, l'accroissement de la visibilité des victimes guerre civile et dictature franquiste dans l'espace public et institutionnel<sup>1558</sup> n'aurait, selon l'historien Pedro José Chacón, que pour seul objectif le remplacement des victimes d'ETA d'autres victimes, afin de limiter la responsabilité sociale et politique des crimes d'ETA<sup>1559</sup>. Cette opposition tend par ailleurs à souligner le caractère crucial de l'échelon municipal concernant le traitement des violations des droits de l'homme commises sur ce territoire depuis 1936. Il a en effet une « *importance cruciale comme premier niveau de référence institutionnelle* »<sup>1560</sup>, ce qui incite Marije Hristova et Francisco Ferrándiz à recommander des mesures de décentralisation dans l'accès aux informations pour les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste<sup>1561</sup>. Selon Francisco Ferrándiz, les exhumations donnent avant-tout lieu à un retour à la vie municipale à travers la présence des maires ou d'autres représentants des autorités locales lorsque les corps sont restitués aux familles<sup>1562</sup>. C'est à l'échelle locale que s'organisent les constructions de monuments, de monolithes, les organisations d'hommages, les

---

<sup>1556</sup> LÓPEZ ROMO Raúl, « La época del "conflicto vasco". 1995-2011. Aplicación de un mito abertzale », in RIVERA Antonio (dir.), *op. cit.*, p. 174.

<sup>1557</sup> Juan Carlos Izagirre est maire de Saint-Sébastien de 2011 à 2015.

<sup>1558</sup> V. les exemples de Saint-Sébastien, Hernani et Zarautz. V. DE LA CUESTA José Luis & al., *op. cit.*, pp. 247-249. La commune de Saint-Sébastien présente quatre autres monuments : une sculpture dédiée aux 400 fusillés durant le soulèvement militaire de 1936 (2014), une sculpture dédiée aux prisonniers et exécutés de la prison franquiste d'Ondarreta (2012), une sculpture en hommage aux victimes de la guerre civile et du franquisme (2011), une sculpture en hommage aux victimes du franquisme, un monument pour les victimes du terrorisme (2007).

<sup>1559</sup> « Franco en Euskadi: encrucijada de memorias », *El Español*, 16 novembre 2018 (en ligne).

<sup>1560</sup> DE LA CUESTA José Luis & al., *Impulso de la Paz...*, *op. cit.* p. 93.

<sup>1561</sup> FERRÁNDIZ Francisco, HRISTOVA Marije, *op. cit.*, § 71, p. 30.

<sup>1562</sup> « Entrevista a Francisco Ferrándiz. Descifrando el "subterro": las exhumaciones de fosas comunes como herramienta de reparación », MARTIN CHIAPPE Laura, *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, vol. 6, n°11, 2019, p. 18. À propos de l'importance de l'échelon local dans les exhumations, V. AGUILAR Paloma, « Unwilling to Forget: Local Memory Initiatives in Post-Franco Spain », *South European Society and Politics*, vol. 22, 2017, pp. 405-426.

changements de noms donnés aux rues<sup>1563</sup>, aux places ou encore à des édifices publics. Cet échelon apparaît ainsi central dans le traitement institutionnel des violations des droits de l'homme à motivation politique commise dans le passé, ainsi que dans la reconnaissance des victimes - qu'elle soit explicitement formulée comme telle ou non. La « vie municipale » peut donc être identifiée comme un autre degré - géographique cette fois-ci - d'application d'instruments de justice transitionnelle au-delà de la transition, et ouvre de nouvelles perspectives quant à la localisation et l'identification de la justice transitionnelle.

---

<sup>1563</sup> La Communauté Autonome Basque est dans ce domaine une des seules communautés autonomes (avec les Baléares, la Catalogne et la Communauté Forale de Navarre) dont les capitales provinciales n'ayant plus de nom de rues faisant référence au franquisme. V. DE ANDRES Jesús, « Las estatuas de la dictadura y viceversa. El franquismo y sus símbolos (1936-2018) », GUIXÉ Jordi & *al.*, *op. cit.*, p. 166.



## Conclusion du Chapitre 2

L'étude de l'application du modèle des Commissions Vérité dans la Communauté Autonome Basque témoigne de la mise en place d'une justice transitionnelle par degré<sup>1564</sup>. Cette approche graduelle de la justice transitionnelle permet dans ce cas d'étude d'identifier l'existence de proto-Commissions Vérité Réconciliation, sans que le « label » de Commission Vérité Réconciliation, trop ostensible comme instrument de justice transitionnelle, leur soit explicitement attribué. Ces commissions *ad hoc* de reconnaissance des victimes s'adaptent à un contexte complexe à travers différents degrés d'application, tant dans la temporalité des violences qu'elles ambitionnent d'intégrer, que dans le niveau de reconnaissance accordé aux victimes. Elles permettent de mettre en place des « *conseils spécialisés, composés d'individus respectés et intégrés dans des organes indépendants* »<sup>1565</sup>, identifiés par José Luis de la Cuesta comme la manière la plus efficace de permettre la reconnaissance des victimes.

Néanmoins, si les structures mises en place dans la Communauté Autonome Basque rassemblent plusieurs caractéristiques des canons internationaux des Commissions Vérité Réconciliation, elles s'en distinguent principalement par l'absence dans leur mandat de mener des enquêtes concernant les violations des droits de l'homme. En effet, le pouvoir d'enquête attribué à la commission est une constante des Commissions Vérité et Réconciliation<sup>1566</sup>. Cette approche implique néanmoins - peut-être seulement de manière provisoire - de n'orienter le travail de ces commissions qu'au bénéfice de la reconnaissance des victimes, en écartant toute possibilité de mener des enquêtes, d'adresser des responsabilités ou des condamnations pénales contre les responsables de violations des droits de l'homme.

L'étude du modèle des Commissions Vérité et Réconciliation, incarnation la plus aboutie de la justice transitionnelle, permet ainsi d'identifier, dans la Communauté Autonome Basque, l'existence tangible d'instruments de la justice transitionnelle « au-delà

---

<sup>1564</sup> Expression empruntée à Elsa Romero Cortes dans son analyse de l'application de la justice transitionnelle dans le cas colombien. V. ROMERO CORTES Elsa Patricia, *op. cit.*, 522 p.

<sup>1565</sup> DE LA CUESTA José Luis, « Victimological Challenges and Restorative Justice in Present Basque Country », *Neue Kriminalpolitik*, vol. 27, n°2, 2015, p. 154.

<sup>1566</sup> V. à ce sujet les « objectifs de la commission vérité » in GONZALEZ Eduardo, VARNEY Howard (ed.), *Recherche de la vérité : Eléments pour la création d'une commission de vérité efficace*, Commission d'amnistie du Ministère de la Justice du Brésil, ICTJ, 2013, p. 23 (en ligne).

de la transition » concernant la seconde temporalité de la justice transitionnelle appliquée au « conflit basque ». Le caractère graduel de l'application de ces instruments de la justice transitionnelle semble alors incontournable, au regard des obstacles juridiques et politiques considérables auxquels ils doivent faire face.

## Conclusion du Titre 2

Dans le cas de la Communauté Autonome Basque, la justice transitionnelle s'applique au-delà de la transition, en particulier grâce à la plasticité de ses instruments. Alors même qu'ils ne sont pas explicitement nommés comme des mécanismes de justice transitionnelle, ils sont cependant appliqués *de facto*, de manière tangible. Ils oscillent alors entre des modèles internationaux de justice transitionnelle, tels que les Commissions Vérité et Réconciliation, et des politiques de mémoire dans un sens plus large. Ce constat est, dans ce cas d'étude, d'autant plus éloquent qu'il s'illustre dans les deux temporalités d'application de la justice transitionnelle identifiées précédemment : le traitement des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste, et celui des victimes du « conflit basque ».

L'existence de mécanismes tangibles de la justice transitionnelle, quelle que soit la temporalité retenue, souligne surtout la seconde illustration du paradoxe de la justice transitionnelle au-delà de la transition dans la Communauté Autonome Basque : la justice transitionnelle est, du fait d'un profond stigmatisme politique, totalement absente dans les discours et la législation, alors qu'elle est matériellement omniprésente. La justice transitionnelle est alors sous-jacente, quelle que soit l'intentionnalité des autorités en place. Il s'agit d'instruments d'une justice transitionnelle qui ne dit pas son nom dans le cas des autorités socialistes à l'échelle centrale, et d'instruments d'une certaine manière méthodiquement dissimulés lorsqu'il s'agit des autorités régionales gouvernées par le PNV.

## Conclusion de la Partie 2

La justice transitionnelle au-delà de la transition existe à travers différentes formes. Elle se traduit à la fois par des discours empruntés à une rhétorique mondialisée, et par des mécanismes juridiques tangibles, notamment à travers l'adaptation du modèle des Commissions Vérité et Réconciliation. Ces instruments inédits sont autant de modelages de la justice transitionnelle aux défis de son application au-delà de la transition. Ils traduisent une invention - ou réinvention - des instruments traditionnels de la justice transitionnelle. La mise en place de commissions *ad hoc* de reconnaissance de victimes sans volet pénal témoigne à cet égard, malgré des obstacles considérables, de la possibilité d'accorder reconnaissance et réparation pour des victimes, à travers une *autre* justice.

Par ailleurs, l'utilisation d'instruments de justice transitionnelle permet de mettre en lumière un paradoxe majeur de la justice transitionnelle au-delà de la transition : la justice transitionnelle peut être appliquée sans être explicitement nommée comme telle, et peut aussi, à l'inverse, faire l'objet d'une incantation perpétuelle, pour finalement n'être appliquée que de manière extrêmement résiduelle. En effet, dans le cas de la Communauté Autonome Basque, le stigmatisme politique qui lui est apposé implique un réel évitement de la notion de la part des autorités à la fois centrales et régionales. Cet évitement, qu'il soit volontaire ou non, n'empêche pas l'utilisation *de facto* d'instruments de justice transitionnelle adaptés à un contexte qui n'est pas - ou plus - transitionnel.

La réalité de l'existence de ces instruments interroge enfin sur le caractère inévitable de l'application des instruments de la justice transitionnelle. Bien qu'elle soit accidentée, irrégulière, la justice transitionnelle semble être appliquée en dépit du son profond rejet politique qu'elle suscite, et des clivages idéologiques dans lesquels elle s'intègre.

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

L'étude de la justice transitionnelle au-delà de la transition dans la Communauté Autonome Basque permet d'engager une réflexion relative à la définition de la justice transitionnelle, ainsi qu'à l'identification des instruments de la justice transitionnelle. À mi-chemin entre une première conception d'une justice transitionnelle strictement appliquée à une transition, et une seconde conception d'une justice transitionnelle appliquée hors de la transition, le cas de la justice transitionnelle sur ce territoire se révèle particulièrement riche en enseignements. Il illustre, en effet, un premier degré de dépassement de la transition par la justice transitionnelle (I), qui semble participer à la construction de nouvelles formes d'émancipation totale de la transition, soit une justice transitionnelle « sans transition » (II).

### **I. L'affranchissement partiel de la transition par la justice transitionnelle**

Alors qu'elle est l'objet d'une réelle automatisation à l'échelle planétaire, la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque est au cœur d'une profonde controverse politique et intellectuelle, liée à l'extraordinaire complexité du traitement des violences à motivation politique commises sur ce territoire.

Néanmoins, malgré le fort stigmatisme politique incitant les autorités à ne pas recourir explicitement au terme de « justice transitionnelle », les instruments de justice transitionnelle, sont, dans la Communauté Autonome Basque, omniprésents. Ils opèrent un dépassement de la transition à deux endroits. D'une part, ils se traduisent par une première mise en œuvre de la justice transitionnelle qui s'applique plusieurs décennies après la transition démocratique. Il s'agit de l'utilisation d'instruments de justice transitionnelle pour et par les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste dans l'ensemble de l'Espagne, qui s'applique *de facto* à la Communauté Autonome Basque. Ce recours aux instruments de la justice transitionnelle fait néanmoins craindre aux défenseurs de la transition démocratique initiale une remise en question du « pacte transitionnel » ayant permis l'instauration de la démocratie. D'autre part, une seconde application de la justice transitionnelle se matérialise ensuite lors d'une transition ni formalisée, ni reconnue par des autorités pourtant seules compétentes en la matière. Cette seconde application des instruments de justice transitionnelle est propre à la Communauté Autonome Basque, et orientée pour des victimes du « conflit basque ». Elle se heurte quant à elle à la négation du caractère politique des violences commises sur ce territoire de la part des autorités centrales.

L'étude des différents instruments mis en place à partir de ces deux processus de justice transitionnelle montre néanmoins qu'il est possible de rendre justice d'une autre manière, lorsque l'instrument pénal est matériellement inopérant ou politiquement inenvisageable. Ces instruments sont alors, dans les deux dynamiques identifiées, résolument tournés vers les victimes. Le recours à ces instruments dans un contexte qui n'est plus transitionnel, ou pas reconnu comme tel, implique une réinvention des instruments de justice transitionnelle, afin qu'ils s'adaptent aux défis d'un contexte de démocratie enracinée. En effet, la plasticité de la justice transitionnelle permet, par exemple, la mise en place de commissions *ad hoc* extra-judiciaires de reconnaissance des victimes n'ayant pas de conséquence pénale. Ces différentes innovations impliquent de repenser la définition et l'identification des instruments de la justice transitionnelle.

Au-delà de ces mécanismes, la justice transitionnelle est aussi constitutive d'un discours spécifique permettant d'intégrer les rites désormais identifiables d'une transition vers la démocratie ou vers la paix. Son appropriation rhétorique devient alors un enjeu central pour la visibilisation de causes victimaires par leur intégration dans des réseaux transnationaux. La capacité performative de la justice transitionnelle mène alors aisément à son incantation, à sa manipulation, voire son dévoiement. La grammaire internationalisée d'un « bien » pacificateur et réconciliateur peut être mobilisée - partiellement ou non - à des seules fins politiques afin de ne satisfaire qu'un nombre restreint d'acteurs concernés par les violences commises. Ce constat permet d'identifier un paradoxe majeur dans le recours à la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque : le discours de la justice transitionnelle ne correspond pas à l'application d'instruments de justice transitionnelle. Ce paradoxe s'illustre dans ce cas d'étude à deux endroits. D'une part, la justice transitionnelle est discursivement et explicitement omniprésente, mais matériellement inexistante. Les bénéfices politiques et sociaux qu'elle représente pour certains acteurs explique un recours discursif intense, sans qu'elle se traduise par une application réelle des instruments de la justice transitionnelle. D'autre part, la justice transitionnelle est discursivement inexistante et matériellement omniprésente. Le profond stigmate dont elle est l'objet, notamment au regard d'un « conflit armé » qu'elle sous entendrait, explique la mise en place d'instruments de justice transitionnelle de manière parfois dissimulée, ou du moins involontaire. Dans ce second cas, la mise en place d'instruments de justice transitionnelle est sous-jacente : moins la justice transitionnelle est formalisée, moins importants seront les obstacles auxquels elle

devra faire face. Il s'agit alors, d'une certaine manière, d'une justice transitionnelle qui ne dit pas son nom.

Par ailleurs, qu'elle s'incarne sous la forme de mécanismes concrets ou de discours incantatoires, la justice transitionnelle reste, malgré le dépassement de la transition, intrinsèquement liée à celle-ci. En effet, elle se développe temporellement au-delà de la transition vers la démocratie, et prend forme « au-delà » de la reconnaissance formelle d'une transition vers la paix, mais n'a pas lieu sans transition de référence. Elle ne s'émancipe donc jamais totalement d'un moment transitionnel de référence, à partir duquel elle évolue. Ce dépassement du fait transitionnel interroge néanmoins sur la mobilisation des instruments de la justice transitionnelle hors de la transition.

## **II. L'affranchissement total de la transition par la justice transitionnelle**

Le dépassement de la transition dans le cas de la Communauté Autonome Basque ne semble néanmoins qu'un premier degré de l'affranchissement de la transition par la justice transitionnelle. Depuis plus d'une décennie, se développe l'utilisation d'instruments de justice transitionnelle pour traiter de problématiques qui ne renvoient pas à des « moments transitionnels » spécifiques. Les violations des droits de l'homme alors abordées n'ont aucun lien avec une transition vers la démocratie ou vers la paix, et s'intègrent dans une justice transitionnelle « *sans véritable transition* »<sup>1567</sup>. Cette autre dimension de la justice transitionnelle invite alors à une nouvelle interrogation soulevée par Kelly Picard, « *la justice transitionnelle est-elle encore une justice de « transition »* »<sup>1568</sup> ?

Cette interrogation relative à la définition de la justice transitionnelle est particulièrement à propos, tant son recours, s'émancipant radicalement de toute transition, s'intensifie depuis le milieu des années 2000. Le champ d'utilisation des instruments de justice transitionnelle s'est en effet considérablement élargi, notamment à travers l'application du modèle des Commission Vérité.

Les instruments de la justice transitionnelle sont alors mobilisés dans des contextes de démocratie consolidée, pour des violences de natures extrêmement différentes. Cette diversification est constitutive selon Jean-Pierre Massias d'une « *justice transitionnelle à*

---

<sup>1567</sup> MASSIAS Jean-Pierre, « Postface », *op. cit.*, p. 215.

<sup>1568</sup> PICARD Kelly, *op. cit.*, p. 373.



*retardement* » permettant de mettre en place une « *justice de consolidation démocratique* »<sup>1569</sup>. Elle est alors confrontée aux paradoxes liés à l'application d'instruments propres à des transitions dans un contexte de démocratie *a priori* consolidée.

Les domaines d'application peuvent ainsi concerner des exactions anciennes, telles que l'esclavage. Dans ce sens, une proposition de loi présentée en Californie en juin 2020, envisage la mise en place d'une commission composée de neuf membres, chargée « *d'identifier, de rassembler les éléments relatifs à l'esclavage aux États-Unis et dans les colonies* » et de proposer des modes de réparations aux descendants des individus réduits en esclavage entre 1619 à 1865<sup>1570</sup>. La question de la colonisation est un autre domaine empruntant des instruments de la justice transitionnelle, comme en témoigne le cas belge et la réflexion relative à la mise en place d'une Commission Vérité Réconciliation<sup>1571</sup>. La problématique des peuples autochtones est aussi progressivement associée à des instruments de justice transitionnelle, en particulier au Canada<sup>1572</sup>, ou en Norvège<sup>1573</sup>. Par ailleurs, la justice transitionnelle semble aussi s'appliquer à des contextes radicalement distincts, comme à la suite de conflits sociaux par exemple<sup>1574</sup>, en abordant les violences sexuelles commises au sein de l'Église catholique de France<sup>1575</sup>, ou encore dans le milieu sportif<sup>1576</sup>.

---

<sup>1569</sup> MASSIAS Jean-Pierre, « Postface », *op. cit.*, p. 216.

<sup>1570</sup> CALIFORNIA STATE SENATE, AB-3121, *Task Force to Study and Develop Reparation Proposals for African Americans*, 21 février 2020.

<sup>1571</sup> AVOCATS SANS FRONTIÈRES, « Commission Vérité et Réconciliation - La Belgique face à l'opportunité d'adresser les injustices nées de son passé colonial », juillet 2020 (en ligne). V. aussi HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, « Déclaration aux médias du Groupe de travail d'experts des Nations Unies sur les personnes d'ascendance Africaine sur les conclusions de sa visite officielle en Belgique du 4 au 11 février 2019 », 11 février 2019 (en ligne).

<sup>1572</sup> La *Truth and Reconciliation Commission* (TRC) canadienne est présentée comme la première commission vérité mise en place dans un contexte de démocratie stable et enracinée. Cette commission traite de la question des 150 000 enfants autochtones placés dans des écoles entre 1880 et 1996 par les autorités fédérales et l'Église, afin de les « éduquer » aux mœurs de la population blanche, dans des conditions particulièrement dégradées, propices notamment aux abus sexuels.

<sup>1573</sup> PETIT Franck, « Indigenous people », the Norwegian's Truth commission's first steps », *JusticeInfo*, 28 janvier 2020 (en ligne). La *Commission to Investigate the Norwegianisation Policy and Injustice Against the Sámi and Kven/Norwegian Finnish Peoples* a pour objectif principal d'enquêter la politique d'assimilation forcée menée entre 1800 et aujourd'hui, notamment en recueillant des témoignages de victimes.

<sup>1574</sup> En France, il s'agit notamment du cas de 3000 mineurs grévistes du Nord de la France licenciés suite à une grève menée en 1948. V. Loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, art. 100 ; V. Décision n°2020-856 QPC du 18 septembre 2020, Mme Suzanne A. et autres [Allocation pour les enfants de mineurs licenciés pour faits de grève en 1948 et 1952]. Des faits similaires se produisent en Écosse, à travers la réhabilitation de mineurs sanctionnés durant les mouvements de grèves de 1984. V. « Scottish miners convicted during strikes in 1980s could be pardoned », *Evening express*, 19 septembre 2020 (en ligne).

<sup>1575</sup> La « Commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Église » a été créée en afin de recenser les faits de violence sexuelle commis ces soixante-dix dernières années sur l'ensemble du territoire français.

<sup>1576</sup> En témoigne le séminaire organisé par l'Institut francophone pour la justice et la démocratie le 15 octobre 2020 « Repenser la justice transitionnelle : Commission vérité et violence sexuelle ».

Le développement quasi-infini de la justice transitionnelle dans des contextes aussi divers participe non seulement à la réinvention des instruments de la justice transitionnelle, mais aussi à la manière de les identifier. Finalement, il contribue à la redéfinition de la justice transitionnelle elle-même. Le cas de la Communauté Autonome Basque pourrait alors participer à l'élaboration d'un ensemble de critères plus larges permettant de mieux comprendre un processus toujours en construction.

## **BIBLIOGRAPHIE**

*Afin de faciliter la recherche, la bibliographie est thématique. Elle s'organise autour de la notion de la justice transitionnelle (I), des instruments concrets de son application dans ce cas d'étude (II), et des faits auxquels elle s'applique (III)*

## **I. La justice transitionnelle**

### *A. Ouvrages*

**ANDRIEU Kora**, *La Justice transitionnelle : de l'Afrique du Sud au Rwanda*, Folio, Paris, 2012, 672 p.

**ANSTETT Elisabeth, DREYFUS Jean-Marc** (dir.), *Cadavres impensables, cadavres impensés. Approches méthodologiques du traitement des corps dans les violences de masse et les génocides*, Pétra, Paris, 2012, 152 p.

**BARAHONA DE BRITO Alexandra, GONZALÉZ ENRÍQUEZ Carmen, AGUILAR Paloma**, *The politics of Memory. Transitional Justice in Democratizing Societies*, Oxford University Press, Oxford, 2001, 440 p.

**BESSE Magalie**, *Les transitions constitutionnelles démocratisantes. Analyse comparative*, Centre Michel de l'Hospital, Presses Universitaires de Clermont, Clermont-Ferrand, 2018, 860 p.

**BONER PÉREZ Jordi, ALIJA FERNÁNDEZ Rosa Ana**, *Impunidad, derechos humanos y justicia transicional*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, n°53, Bilbao, 2009, 170 p.

**CHAUMONT Jean-Michel**, *La concurrence des victimes. Génocides, identité, reconnaissance*, La Découverte, Paris, 384 p.

**CHINCHÓN ÁLVAREZ Javier**, *Derecho internacional y transiciones a la democracia y a la paz. Hacia un modelo para el castigo de los crímenes pasados a través de la experiencia iberoamericana*, Ediciones Parthenón, Madrid, 2007, 629 p.

**COLLINS Cath**, *Post-Transitional Justice: Human Rights Trials in Chile and El Salvador*, Pennsylvania State University Press, University Park, 2010, 296 p.

**CREPON Marc**, *Vivre avec. La pensée de la mort et la mémoire des guerres*, Hermann, Paris, 2008, 260 p.

**DE GREIFF Pablo, DUTHIE Roger** (eds), *Transitional Justice and Development: Making Connexions*, Social Science Research Council, New York, 2009, 374 p.

**DENOUEAUX Arthur, GARAPON Antoine**, *Victimes, et après ?*, Tracts Gallimard, n°10, Paris, 37 p.

**ELSTER John** (ed.), *Retribution and Reparation in the Transition to Democracy*, Cambridge University Press, New York, 2006, 341p.

**ELSTER John**, *Closing the Books. Transitional Justice in Historical Perspectives*, Cambridge University Press, New York, 2004, 312 p.

**ERNER Guillaume**,

- *La société des victimes*, La Découverte, Paris, 2006, 228 p.
- *Face au passé, Essais sur la mémoire contemporaine*, Belin, Paris, 2016, 336 p.

**FASSIN Didier, RECHTMAN Richard**, *L'empire du traumatisme. Enquête sur la condition de victime*, Flammarion, Paris, 2007, 464 p.

**FIJALKOZSKI Agata, GROSESCU Raluca**, *Transitional Criminal Justice in Post-Dictatorial and Post-Conflict Societies*, Intersentia, Mortsel, 2015, 350 p.

**FORCADA BARONA Ignacio**, *Derecho Internacional y Justicia Transicional. Cuando el derecho se convierte en religión*, Civitas, Madrid, 2011, 246 p.

**FREEMAN Mark**, *Necessary Evils. Amnesties and the Search for Justice*, Cambridge University press, 2009, Cambridge, 352 p.

**GALTUNG Johan**, *Peace by peaceful means, Peace and conflicts, Development and Civilization*, International Peace Research Institute, Sage, Londres, 1996, 292 p.

**GARAPON Antoine**, *Des crimes qu'on ne peut ni punir ni pardonner. Pour une justice internationale*, Editions Odile Jacob, Paris, 2002, 348 p.

**GATTI Gabriel** (ed.), *Desapariciones: usos locales, circulaciones globales*, Siglo del Hombre editores, Universidad de los Andes, Bogotá, 288 p.

**GENSBURGER Sarah, LEFRANC Sandrine**, *À quoi servent les politiques de mémoire?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2017, 192 p.

**GUEMATCHA Emmanuel**, *Les commissions vérité et les violations des droits de l'homme et du Droit international Humanitaire*, Publications Institut international des droits de l'homme, Pedone, Paris, 2014, 628 p.

**GUTIÉRREZ RAMÍREZ Luis-Miguel**, *Justice transitionnelle et Constitution*, Institut Universitaire Varenne, Paris, 2018, 643 p.

**HAYNER Priscilla**, *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*, Routledge, Londres et New York, 2001, 304 p.

**HAZAN Pierre**, *Juger la guerre, juger l'Histoire. Du bon usage des commissions Vérité et de la justice internationale*, Presses Universitaires de France, Paris, 2007, 251 p.

**HUNTINGTON Samuel**, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991, 384 p.

**HUYSE Luc, SALTER Mark** (ed.), *Traditional Justice and Reconciliation after Violent Conflict: Learning from African Experiences*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2008, 203 p.

**INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW INSTITUTE**, *The Chicago Principles on post-conflict justice*, 2007, 81 p.

**JEANGÈNE VILMER Jean-Baptiste**, *Pas de paix sans justice*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, 300 p.

**JOINET Louis** (dir.), *Lutter contre l'impunité. Dix questions pour comprendre et agir*, La Découverte, Paris, 2002, 144 p.

**CRUVELLIEN Thierry** (dir.), *12 voices on global justice*, JusticeInfo et Fondation Hirondelle, Lausanne, 2020, 112 p.

**KECK Margaret, SIKKINK Kathryn**, *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998, 240 p.

**KRITZ Neil J.** (ed.), *Transitional Justice: how emerging democracies reckon with former regimes: Country studies*, vol. 2, United States Institute of Peace Press, Washington, 1999, 832 p.

**LABAN HINTON Alexander**, *Transitional Justice: Global Mechanisms and Local Realities after Genocide and Mass Violence (Genocide, Political Violence, Human Right)*, Rutgers University Press, New Brunswick, 2011, 288 p.

**LAWTHER Cheryl, MOFFETT Luke, JACOBS Dov** (eds), *Research Handbook on Transitional Justice*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017, 576 p.

**LEFRANC Sandrine, MATHIEU Lilian**, *Mobilisations de victimes*, Res Publica, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2009, 222 p.

**LEFRANC Sandrine**, *Les politiques du pardon*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002, 368 p.

**LINZ Juan, STEPAN Alfred**, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, John Hopkins University Press, Baltimore, 1996, 479 p.

**LINZ Juan, STEPAN Alfred**, *The breakdown of Democratic Regimes*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1978, 144 p.

**MACADAMS James** (ed.), *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1997, 332 p.

**MASSIAS Jean-Pierre**, *Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est*, Presses Universitaires de France, Paris, 2008, 919 p.

**MCEVOY Kieran, MALLINDER Louise** (eds), *Transitional Justice*, Routledge, Londres et New York, 2016, 1562 p.

**NORA Pierre** (dir.), *Les lieux de mémoire*, Edition Quarto, Gallimard, Paris, 1997, 1652 p.

**O'DONNELL Guillermo, SCHMITTER Philippe, WHITEHEAD Laurence**, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986, 96 p.

**OLSEN Tricia, PAYNE Leigh, REINER Andrew**, *Transitional Justice in Balance. Comparing Processes, Weighing Efficacy*, Washington D.C., USIP, 2010, 248 p.

**OSIEL Mark**, *Mass Atrocity, Collective Memory and the Law*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1997, 317 p.

**PHILIPPE Xavier** (dir.), *La Justice face aux réparations des préjudices de l'Histoire, approche nationale et comparée*, Institut Universitaire Varenne, Paris, 2013, 196 p.

**PHILPOTT Daniel**, *The Politics of Past Evil: Religion, Reconciliation, And the Dilemmas of Transitional Justice*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2006, 264 p.

**PICARD Kelly**, *La responsabilité de l'État du fait du préjudice historique. Réflexion sur la possible reconnaissance d'un dommage constitutionnel*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, Paris, 2019, 456 p.

**POULIGNY Béatrice**, *Ils nous avaient promis la paix. Opérations de l'ONU et populations locales*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2004, 356 p.

**RICOEUR Paul**,

- *Histoire et vérité*, Seuil, Paris, 2001, 408 p.
- *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, Seuil, Paris, 2000, 736 p.

**RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ Jorge**, *El derecho a la verdad en relación con violaciones graves de los derechos humanos. Análisis de su génesis, evolución y estado actual en el ordenamiento jurídico internacional*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2017, 595 p.

**ROMERO CORTES Elsa Patricia**, *La construction d'une justice transitionnelle par degrés, le cas colombien*, tome 142, Institut Universitaire Varenne, Paris, 2017, 522 p.

**ROUSSO Henry**, *La dernière catastrophe. L'histoire, le présent, le contemporain*, Gallimard, Paris, 2012, 352 p.

**SIKKINK Kathryn**, *The Justice Cascade. How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*, W. W. Norton & Company, New York, 2011, 352 p.

**SKAAR Elin, GARCÍA-GODOS Jemima, COLLINS Cath**, *Transitional Justice in Latin America: The Uneven Road from Impunity towards Accountability*, Routledge, Transitional Justice Series, Londres et New York, 2016, 318 p.

**SKAAR Elin, GIANELLA MALCA Camila, EIDE Trine**, *After Violence: Transitional Justice, Peace, and Democracy*, Routledge, Londres et New York, 2015, 232 p.

**TEITEL Ruti**, *Transitional justice*, Oxford University Press, Oxford, 2000, 304 p.

**TODOROV Tzvetan**, *Les abus de la mémoire*, Arléa, Poche, Paris, 2004, 60 p.

**TURGIS Noémie**, *La justice transitionnelle en droit international*, Organisation internationale et relations internationales, Bruylant, Bruxelles, 642 p.

**TURNER Catherine**, *Violence, law and the impossibility of transitional justice*, Routledge, Londres, 2017, 206 p.

**VINYES Ricard** (dir.), *Diccionario de la memoria colectiva*, Gedisa, Barcelone, 2018, 648 p.

#### B. Chapitres d'ouvrages

**AGRIKOLIANSKY Éric**, « Les usages protestataires du droit », in FILLEULE Olivier, AGRIKOLIANSKY Éric, SOMMIER Isabelle (dir.), *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, La Découverte, Paris, 2010, pp. 225-243.

**ARNAUD André-Jean**, « Au-delà de la "paix des braves". Une approche sémiologique de Justice et Vérité », in ARNAUD André-Jean & al., *Cátedra Unesco y Cátedra Infancia: justicia transicional y memoria histórica*, Universidad Externado de Colombia, Bogota, 2015, pp. 19-37.

**ASCENSIO Hervé**, « L'architecture de la justice pénale internationale », in *L'exigence de justice. Mélanges en l'honneur de Robert Badinter*, Dalloz, Paris, 2016, pp. 29-39.

**BELL Christine**, « The "new law" of transitional justice », in AMBOS Kai, LARGE Judith, WIERDA Marieke (eds), *Building a Future on Peace and Justice*, Springer, Berlin, 2009, pp. 105-126.

**COLLINS Cath**, « The end of impunity? Late justice and Post-transitional Prosecutions in Latin America », in PALMER Nicola, CLARCK Phil, GRANVILLE Danielle, *Critical Perspective in Transitional Justice*, Intersentia, Cambridge, Antwerp et Portland, 2012, pp. 399-424.

**CONDORELLI Luigi**, « Des lendemains qui chantent pour la justice internationale ? », in *Le Droit international au service de la paix, de la justice et du développement. Mélanges Michel Virally*, Pedone, Paris, 1991, pp. 205-214.

**DE GREIFF Pablo**, « Articulating the Links Between Transitional Justice and Development: Justice and Social Integration », in DE GREIFF Pablo, DUTHIE Roger (eds), *Transitional Justice and Development: Making Connexions*, Social Science Research Council, New York, 2009, pp. 28-76.

**DU TOIT André**, « The Moral Foundations of Truth Commissions. Truth as Acknowledgment and Justice as Recognition », in ROTBERG Robert, THOMPSON Dennis (eds), *Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions*, Princeton University Press, Princeton, 2000, pp. 122-141.

**EUDES Marina**, « La justice transitionnelle », in ASCENCIO Hervé, DECAUX Emmanuel, PELLET Alain, *Droit international pénal*, 2ème édition, Pedone, Paris, 2012, pp. 593-601.

**GARAPON Antoine**, « Les trois temporalités de la justice », in *L'exigence de justice. Mélanges en l'honneur de Robert Badinter*, Dalloz, Paris, 2016, pp. 431-443.

**GARCÍA AMADO Juan Antonio**, « Justicia transicional: Enigmas y aporías de un concepto difuso », in BERNUZ BENEITEZ María José, GARCÍA INDA Andrés, *Después de la violencia: Memoria y justicia*, Siglo del Hombre Editores, Bogota, 2015, pp. 99-149.

**GARIBIAN Sévane**, « Chercher les morts parmi les vivants. Donner corps aux disparus de la dictature argentine par le droit », in ANSTETT Elisabeth, DREYFUS Jean-Marc, *Cadavres indispensables, cadavres impensés*, Petra, Paris, 2012, pp. 29-41.

**GOBE Eric**, « Introduction. De la circulation des standards et des modèles internationaux : justice transitionnelle et justice ordinaire au Maghreb et en Égypte », in GOBE Eric (dir.), *Justice et réconciliation dans le Maghreb post-révoltes arabes*, Karthala, Paris, 2019, pp. 13-46.

**JOINET Louis**, « Un état des lieux des principes et standards internationaux de la justice transitionnelle », in BLEEKER Mò, MOTTET Carol (eds), *La justice transitionnelle dans le monde francophone : état des lieux*, Conference Paper 2/2007, Dealing with the Past-Series, DFAE, Berne, 2007, pp. 3-17.

**JORDA Claude**, « La justice internationale, une nouvelle protection des droits de l'homme », in *L'exigence de justice. Mélanges en l'honneur de Robert Badinter*, Dalloz, Paris, 2016, pp. 479-498.

**KAMTO Maurice**, « Les enjeux de la justice transitionnelle dans les situations de conflits et de post-conflits » in *Justice transitionnelle : une voix vers la réconciliation et la construction d'une paix durable*, Documents de la conférence de Yaoundé, Conf paper 1/2011, pp. 33-34.

**LA ROSA Anne-Marie, PHILIPPE Xavier**, « La justice transitionnelle », in CHETAIL Vincent (dir.), *Lexique de la consolidation de la paix*, Bruylant, Bruxelles, 2009, pp. 258-273.

**LEFRANC Sandrine**,

- « L'ordinaire d'une justice d'exception », in ADRIEU Kora, LAUVAU Geoffroy (dirs), *Quelle justice pour les peuples en transition ? Démocratiser, réconcilier, pacifier*, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, Paris, 2014, pp. 101-126.
- « Pleurer ensemble restaure-t-il le lien social ? Les commissions de vérité, « tribunaux des



larmes » de l'après-conflit », in NOLLEZ-GOLDBACH Raphaëlle, SAADA Julie, *La justice pénale internationale face aux crimes de masse. Approches critiques*, Pedone, Paris, 2014, pp. 199-226.

**MASSIAS Jean-Pierre,**

- « Pacification sociale et transition constitutionnelle. Réflexions sur les limites de l'autosatisfaction positiviste », in *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation. Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Emile Bruylant, Bruxelles, 2008, pp. 165-176.
- « Les incidences du processus de pacification sur l'écriture constitutionnelle », in PHILIPPE Xavier, DANELCIUC-COLODROVSKI Nataša (dirs), *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles. Quelles solutions pour une meilleure gestion des fins de conflit?*, Institut Universitaire Varenne, Paris, 2014, pp. 27-46.
- « Postface - Justice transitionnelle : entre indignation et innovation », in ETCHART Joana, MIROUX Franck (dirs), *Les pratiques de vérité et de réconciliation dans les sociétés émergentes de situations violentes ou conflictuelles*, Institut francophone pour la Justice et la Démocratie, Paris, 2020, pp. 209-223.

**PHILIPPE Xavier,** « Brèves réflexions sur les relations entre justice transitionnelle et constitution », in *Renouveau du Droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 373-385.

**RISSE Thomas, SIKKINK Kathryn,** « The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction », in RISSE Thomas, ROPP Stephen, SIKKINK Kathryn, *The power of human rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 1-38.

**SIMÉANT Johanna,** « La transnationalisation de l'action collective », in AGRIKOLIANSKY Éric & al., *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, La Découverte, Paris, 2010, pp. 121-144.

**VANANTWERPEN Jonathan,** « Moral Globalization and Discursive Struggle. Reconciliation, Transitional Justice, and Cosmopolitan Discourse », in HAMMACK David, HEYDEMANN Steven (dirs), *Globalization, Philanthropy, and Civil Society. Projecting Institutional Logics Abroad*, Philanthropic and Nonprofit Studies Bloomington, Indiana University Press, Bloomington, 2009, pp. 95-134.

C. *Articles de revues*

**AGUILAR FERNÁNDEZ Paloma,** « Judiciary involvement in authoritarian repression and Transitional Justice: The Spanish Case in Comparative Perspective », *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 7, 2013, pp. 245-266.

**AGUILAR FERNÁNDEZ Paloma, BALCELLS Laia, CEBOLLA-BOADO Héctor,** « Determinants of Attitudes Toward Transitional Justice: An Empirical Analysis of the Spanish Case », *Comparative Political Studies*, vol. 44, 2011, pp. 1397-1430.

**ANCELOVICI Marcos, JENSON Jane,** « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, n°1, 2012, pp. 37-58.

**ANDREU-GUZMÁN Federico,** « Impunité et droit international. Quelques réflexions historico-juridiques sur la lutte contre l'impunité », *Mouvements*, n°53, 2008, pp. 54-60.

**ANDRIEU Kora, GIRARD Charles,** « Guérir pour prévenir : repenser la paix à travers les mécanismes transitionnels de justice et de sécurité », *Quaderni*, n°87, 2015, pp. 73-100.

**BARTOLI Roberto**, « Vendetta, amnistia, riconciliazione e punizione tra memoria e oblio », *Tempo, Memoriae Diritto Penale, Diritto Penale Contemporaneo*, 2018, pp. 216-229.

**BENRAAD Myriam**, « La justice transitionnelle dans le monde arabe : fortunes et infortunes », *Politique étrangère*, vol. automne, n°3, 2014, pp. 151-161.

**BONNER Michelle, JAMES Matt**, « The Three R's of Seeking Transitional Justice: Reparation, Responsibility, and Reframing in Canada and Argentina », *The International Indigenous Policy Journal*, vol. 2, art. 3, pp. 1-29.

**CHAPMAN Audrey, BALL Patrick**, « The Truth of Truth Commissions: Comparative Lessons from Haiti, South Africa, and Guatemala », *Human Rights Quarterly*, vol. 23, n°1, 2001, pp. 1-43.

**CRETOL Monique, LA ROSA Anne-Marie**, « The missing and transitional justice: the right to know and the fight against impunity », *International Review of the Red Cross*, vol. 88, n°862, 2006, pp. 355-362.

**CROCKER Chester A.**, « Peacemaking and Mediation: Dynamics of a changing field », *Coping with crisis, Working paper series*, International Peace Academy, 2007, pp. 1-23.

**DANCY Geoff, KIM Hunjoon, WIEBELHAUS-BRAHM Eric**, « The Turn to Truth: Trends in Truth Commission Experimentation », *Journal of Human Rights*, n°9, 2010, pp. 45-64.

**DE GREIFF Pablo**,

- « Trial and Punishment, Pardon and Oblivion. On Two Inadequate Policies for the Treatment of Former Human Rights Abusers », *Philosophy and Social Criticism*, n°22, 1996, pp. 93-111.
- « Theorizing transitional justice », *Nomos*, vol. 51, 2012, pp. 37-77.

**DE SAINT PULGENT Maryvonne**, « Les conditions institutionnelles d'une paix durable. L'exemple de l'amnistie des infractions commises à l'occasion d'un conflit armé interne », *Constitutions: Revue de droit constitutionnel appliqué*, n°1, 2017, pp. 7-17.

**DEZALAY Yves**, « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 151-152, n°1, 2004, pp. 4-35.

**ESSOMBA Séraphine**, « Quelle complémentarité entre la justice transitionnelle et la justice pénale internationale ? », *Revue internationale de droit pénal*, vol. 84, 2013, pp. 181-204.

**FREEMAN Mark, MAROTINE Dorothée**, « La justice transitionnelle : un aperçu du domaine », *ICTJ*, 2007, 23 p.

**GALTUNG Johan**, « Violence, Peace and Peace Research », *Journal of Peace Research*, vol. 6, n°3, 1969, pp. 167-191.

**GATTI Gabriel**, « The Social Disappeared: Genealogy, Global Circulations, and (Possible) Uses of a Category for the Bad Life », *Public Culture*, n°32, 2020, pp. 25-43.

**GUILHOT Nicolas, SCHMITTER Philippe**, « De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des *democratization studies* », *RFSP*, n°4-5, 2000, pp. 615-632.

**GUTIÉRREZ RAMÍREZ Luis-Miguel**, « Au nom de quoi ? Au nom de qui ? Réflexions sur la légitimité de la justice transitionnelle », *RDP*, n°4, 2018, pp. 985-1000.

**HAGGARD Stephan, KAUFMAN Robert**, « The political economy of democratic transitions », *Comparative Politics*, vol. 29, n°3, 1997, pp. 263-283.

**HAYNER Priscilla**,

- « Comisiones de la verdad: resumen esquemático », *International review of the Red Cross*, n°864, 2006, pp. 1-18.
- HAYNER Priscilla, « Fifteen Truth Commission - 1974 to 1994: A Comparative Study », *Human Rights Quarterly*, n°16, 1994, pp. 597-655.

**HAZAN Pierre**,

- « Measuring the impact of punishment and forgiveness: a framework for evaluation of transitional justice », *International Review of Red Cross*, vol. 88, n°861, 2006, pp. 19-47.
- « Les dilemmes de la justice transitionnelle », *Mouvements*, n°53, 2008, pp. 41-47.

**HERMET Guy**, « L'apurement du passé », *Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°98, pp. 89-101.

**HOURQUEBIE Fabrice, PHILIPPE Xavier**, « La justice transitionnelle et le droit public, une introduction et quelques réflexions », *RDP*, n°4, 2018, pp. 935-961.

**HOURQUEBIE Fabrice**,

- « La justice transitionnelle a-t-elle un sens ? », *Petites affiches*, 6 mai 2009, p. 6.
- « La justice transitionnelle a bien un sens », *Afrique contemporaine*, n°250, 2014, pp. 86-87.
- « Les processus de justice transitionnelle dans l'espace francophone : entre principes généraux et singularités », *Les cahiers de la justice*, n°3, 2015, pp. 321-331.

**HUBRECHT Joël**, « Sorties de conflit : toutes les vérités sont-elles bonnes à dire ? », *Esprit*, 2019, pp. 149-160.

**HUYSE Luc**, « Justice after transition: On the choices successor elites make in dealing with the past », *Law & Social inquiry*, n°20, 1995, pp. 51-78.

**JOINET Louis**, « Face aux dilemmes de l'instauration des processus de justice transitionnelle », *Mouvements*, n°53, 2008, pp. 48-53.

**KARL Terry Lynn, SCHMITTER Philippe**, « Modes of transition in Latin America, Southern and Eastern Europe », *International Social Science Journal*, vol. 128, n°2, 1991, pp. 267-282.

**KERVICHE Erwann**, « La constitution, le chercheur et la mémoire », *RDP, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence*, 2009, pp. 1051-1081.

**KIM Hun Joon, SIKKINK Kathryn**, « Explaining the Deterrence Effect of Human Rights Prosecutions for Transitional Countries », *International Studies Quarterly*, n°54, 2010, pp. 939-963.

**LAPLANTE Lisa, THEIDON Kimberly**, « Truth with Consequences: Justice and Reparations in Post-Truth Commission Peru », *Human rights Quarterly*, n°29, 2007, pp. 228-250.

**LEFRANC Sandrine**,

- « La professionnalisation d'un militantisme réformateur du droit : l'invention de la justice transitionnelle », *Droit et société*, n°73, 2009, pp. 561-589.
- « Du droit à la paix. La circulation des techniques internationales de pacification par le bas », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°174, 2008, pp. 48-67.
- « La justice transitionnelle n'est pas un concept », *Mouvements*, n°53, 2008, pp. 61-69.

**LUNDI Patricia, MCGOVERN Mark**, « *Whose Justice? Rethinking Transitional Justice from the Bottom Up* », *Journal of Law and Society*, vol. 35, n°2, 2008, pp. 265-292.

**LUTZ Ellen, SIKKINK Kathryn**, « The Justice cascade: the evolution and impact of foreign human rights trials in Latin America », *Chicago Journal of International Law*, vol. 2, n°1, 2001, pp. 1-34.

**MASSIAS Jean-Pierre, PICARD Kelly**, « Les piliers de la justice transitionnelle », *RDP*, n°4, 2018, pp. 961-984.

**MASSIAS Jean-Pierre**, « Politique, politisation et Justice transitionnelle », *Les cahiers de la justice*, 2015, n°3, pp. 343-352.

**MATSUNAGA Jennifer**, « Two faces of transitional justice: Theorizing the incommensurability of transitional justice and decolonization in Canada », *Decolonization: Indigeneity, Education & Society*, vol. 5, n°1, 2016, pp. 24-44.

**MAZZINI Mateusz**, « A three-dimensional model of enlarging the mnemonic conflict: the case of Poland under the second law and Justice government », *Slovo*, vol. 31, n°1, 2018, pp. 45-67.

**MCEVOY Kieran, MCCONNACHIE Kirsten**, « Victimology in Transitional Justice: Victimhood, Innocence and Hierarchy », *European Journal of Criminology*, n°28, 2013, pp. 527-538.

**MÉGRET Frédéric**, « L'amnistie, au confluent des logiques juridiques : imposée, honnie, réclamée ? », *RIDP*, n°4, 2018, pp. 1001-1022.

**MEISTER Robert**, « Human Rights and the Politics of Victimhood », *Ethics and International Affairs*, n°16, 2002, pp. 91-208.

**MENDEZ Juan**, « Accountability for Past Abuses », *Human Rights Quarterly*, n°19, 1997, pp. 255-282.

**NAGY Rosemary**,

- « The scope and bounds of Transitional justice and the Canadian Truth and Reconciliation Commission », *The International Journal of Transitional justice*, vol. 7, 2013, pp. 52-73.
- « Transitional Justice as Global Project: Critical Reflections », *Third World Quarterly*, n°29, 2008, pp. 275-289.

**OLSEN Tricia, PAYNE Leigh, REITER Andrew**, « The justice balance: when transitional justice improves human rights and democracy », *Human rights quarterly*, n°32, 2010, pp. 980-1007.

**OLSON Laura M.**, « Réveiller le dragon qui dort ? Questions de justice transitionnelle : répression pénale ou amnistie ? », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, n°862, 2006, pp. 1-19.

**ORENTLICHER Diane**,

- « Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime », *The Yale Law Journal*, vol. 8, n°10, 1991, pp. 2537-2615.
- « “Settling Accounts” Revisited: Reconciling Global Norms with Local Agency », *International Journal of Transitional Justice*, n°1, 2007, pp. 10-22.

**PAIGE Arthur**, « How “Transitions” Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice », *Human Rights Quarterly*, n°31, The Johns Hopkins University Press, 2009, pp. 321-367.

**PAQUIN Stéphane**, « Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 12, 2005, pp. 125-142.

**PARMENTIER Stephan**,

- « International Crimes and Transitional Justice: where does organised crime fit? », *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, vol. 3, n°3, et vol. 4, n°1, 2009-2010, pp. 86-100.
- « Justice transitionnelle et réconciliation face aux crimes internationaux: qui détient la feuille de route ? », *Promotio Iustitiae*, n°103, vol. 3, 2009, pp. 65-73.

**PHILIPPE Xavier**,

- « Les Nations Unies et la justice transitionnelle: bilan et perspectives », *L'observateur des Nations Unies*, n°20-21, 2006, pp. 169-191.
- « La justice transitionnelle : Une nouvelle forme de justice », *L'Observateur des Nations Unies*, n°14, 2003, pp. 105-127.

**POSNER Eric, VERMEULE Adrian**, « Transitional Justice as Ordinary Justice », *Harvard Law Review*, n°117, 2004, pp. 762-825.

**ROSOUX Valérie**, « Avant-propos. Après-guerre : mémoire versus réconciliation », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 22, n°4, pp. 469-476.

**SCHEDLER Andreas**, « Comment observer la consolidation démocratique ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 8, n°2, 2001, pp. 225-244.

**SIEGEL Richard Lewis**, « Transitional Justice. A Decade of Debate and Experience », *Human Rights Quarterly*, n°20, 1998, pp. 431-454.

**SOTTAS Eric**, « Justice transitionnelle et sanction », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°870, 2008, pp. 1-28.

**TAMARIT SUMALLA Josep**, « Comisiones de la verdad y justicia penal en contextos de transición », *Indret*, 2010, pp. 1-24.

**TEITEL Ruti**,

- « Transitional justice: postwar legacies », *Cardozo Law Review*, vol. 27, n°4, 2006, pp. 1615-1631.
- « Transitional Justice Genealogy », *Harvard Human Rights Journal*, n°16, 2003, pp. 69-94.
- « Transitional Justice in a new era », *Fordham International Law Journal*, vol. 26, n°4, 2003, pp. 891-906.

**TORPEY John**, « Making Whole What Has Been Smashed: Reflections on Reparations », *Journal of Modern History*, n°73, 2001, pp. 333-358.

**TURGIS Noémie**, « La justice transitionnelle, un concept discuté », *Les cahiers de la justice*, 2015, pp. 333-342.

**WACQUANT Loïc, CONNERTON Paul**, « How societies remember », *Revue française de sociologie*, n°32, 1991, pp. 67-91.

#### *D. Rapports et plans institutionnels*

**GARAPON Antoine, HUBRECHT Joël**, *La justice reconstitutive. Un objectif diplomatique pour prévenir et surmonter les crimes de masse*, Rapport du séminaire « Justice internationale et de transition » : éléments pour une doctrine diplomatique française » (avril 2011-décembre 2012),

#### **ORGANISATION DES NATIONS UNIES,**

- *The administration of justice and the human rights of detainees. Study on amnesty laws and their role in the safeguard and promotion of human rights. Preliminary report by Mr. Louis Joinet, Special Rapporteur, 21 juin 1985, E/CN.4/Sub.2/1985/16.*
- *Ensemble révisé de principes fondamentaux et de directives concernant le droit à réparation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et du droit humanitaire, établi par M. Theo van Boven en application de la décision 1995/117 de la Sous-Commission, 24 mai 1996, E/CN.4/Sub.2/1996/17.*
- *L'administration de la justice et les droits de l'homme des détenus. Question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme (civils et politiques). Rapport final révisé établi par M. L. Joinet, en application de la décision 1996/119 de la Sous-Commission, 2 octobre 1997, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1.*
- *Étude indépendante, assortie de recommandations, visant à aider les États à renforcer les moyens dont ils disposent au niveau national pour combattre l'impunité sous tous ses aspects, 27 février 2004, E/CN.4/2004/88.*
- *Rapport de l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité, Diane Orentlicher. Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, 8 février 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1.*
- *Rapport de la Commission au Conseil Economique et Social sur les travaux de sa soixante et unième session, Projet de rapport de la Commission, Rapporteur: Mme Deirdre KENT (Canada), 18 avril 2005, E/CN.4/2005/L.10/Add.11.*
- *Le droit à la vérité, 20 avril 2005, E/CN.4/RES/2005/66.*
- *Étude sur le droit à la vérité. Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 8 février 2006, E/CN.4/2006/91.*
- *Etude concernant le droit à restitution, à indemnisation et à réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 2 juillet 1993, E/CN.4/Sub.2/1993/8.*
- *Les droits de l'homme et la justice de transition, Conseil des droits de l'homme, 5 octobre 2016, A/HRC/RES/33/19.*
- *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, 23 août 2004, SG/SM/9519-SC/8210.*

**ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE**, « Les processus de transition, justice, vérité et réconciliation dans l'espace francophone. Guide pratique », 2013, 136 p.

**GOVERNEMENT FRANÇAIS - MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL**, « L'approche française de la justice transitionnelle », Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, 2014, 24 p.

#### *E. Autres ressources en ligne*

#### **JusticeInfo,**

- « La justice transitionnelle : le messie ne viendra plus », 21 juin 2017.
- « Peuples autochtones : les timides premiers pas de la Commission vérité norvégienne », 28 janvier 2020.

## II. Les instruments de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque et en Espagne

### A. Ouvrages

**AGUILAR FERNÁNDEZ Paloma,**

- *La memoria histórica de la guerra civil española (1936-1939). Un proceso de aprendizaje político*, Centro de estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Madrid, 1995, 616 p.
- *Políticas de la memoria y memoria de la política*, Alianza Editorial, Madrid, 2008, 584 p.

**ALONSO Gregorio, MURO Diego** (eds), *The Politics and Memory of Democratic Transition: The Spanish Model*, Routledge, New York, 2011, 263 p.

**ÁLVAREZ Juan José, ALVAREZ Manu, ARRUTI Joseba, BILBAO Galo, DOMAIKA Eva, FRANCO Maria Teresa, GOÑI Victor, MARCO-GARDOQUI Ignacio, SAÉZ DE LA FUENTE Izaskun, SURIO Alberto, URKITZA Roberto**, *Los empresarios y ETA. Una historia no contada*, Nerea, Saint-Sébastien, 2020, 200 p.

**ARAGUETE-TORIBIO Zahira**, *Producing History in Spanish Civil War Exhumations. From the Archive to the Grave*, Palgrave Macmillan, Londres, 2017, 257 p.

**ARZUAGA Julen**, *Tortura Euskal Herrian. Oso latza izan da*, Euskal Memoria Fundazioa, Aise Liburuak, Andoain, 2012, 929 p.

**BECEIRO GARCÍA Esther, FERNÁNDEZ MANZANO María Lourdes, RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ Jorge, VILLÁN DURÁN Carlos**, *Una comisión de la verdad como mecanismo de recuperación de la memoria histórica en Guipúzcoa - Egiaren batzorde bat, Gipuzkoan memoria historikoa berreskuratzeko mekanismoa*, Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH), Luarca, 2016, 188 p.

**BERISTAIN Antonio**, *Protagonismo de las víctimas de hoy y mañana Evolución en el campo jurídico penal, prisional y ético*, Tirant lo Blanch, Valence, 2004, 398 p.

**CAPELLÀ I ROIG Margalida, GINARD I FÉRON David**, *Represión política, justicia y reparación la memoria histórica en perspectiva jurídica, 1936-2008*, Documenta Balear, Palma de Mallorca, 2009, 339 p.

**CHINCHÓN ÁLVAREZ Javier**, *El tratamiento judicial de los crímenes de la Guerra Civil y el franquismo en España. Una visión de conjunto desde el derecho Internacional*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2012, 154 p.

**CLARK Robert**, *Negotiating with ETA: Obstacles to Peace in the Basque Country, 1975-1988*, University of Nevada Press, Reno, 1990, 296 p.

**CRETTEZ Xavier, PIAZZA Pierre**, *Murs rebelles. Iconographie nationaliste contestataire : Corse, Pays Basque, Irlande du Nord*, Karthala, Paris, 2014, 179 p.

**CUESTA Cristina**, *Contra el olvido. Testimonios de víctimas del terrorismo*, Temas de Hoy, Madrid, 2004, 232 p.

**DE LA CUESTA ARZAMENDI José Luis, PEGO OTERO Laura, PEREZ MACHIO Isabel**, *Impulso de la Paz y de la Memoria de las víctimas del terrorismo. Evaluación de las políticas públicas de impulso de la Paz y de la Memoria de las víctimas del terrorismo*, Editorial Académica Española, Saarbrücken, 2012, 350 p.

**DRULIOLLE Vincent, BRETT Roddy**, *The Politics of Victimhood in Post-conflict Societies, Comparative and Analytical Perspectives*, Palgrave Macmillan, Londres, 2018, 329 p.

**ESCUADERO ALDAY Rafael** (ed.), *Diccionario de memoria histórica: conceptos contra el olvido*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2011, 136 p.

**ESCUADERO ALDAY Rafael, MARTÍN PALLÍN José Antonio** (ed.), *Derecho y Memoria Histórica*, Trotta, Madrid, 2008, 256 p.

**ESCUADERO ALDAY Rafael, PÉREZ GONZÁLEZ Carmen** (ed.), *Desapariciones forzadas, represión política y crímenes del Franquismo*, Trotta, Madrid, 2013, 168 p.

**FERRÁNDIZ Francisco**, *El pasado bajo tierra: Exhumaciones contemporáneas de la Guerra Civil*, Anthropos, Barcelona, 2014, 336 p.

**GARBAY-DOUZIECH Aurélie**, *Démocratie(s), transition et lutte contre le terrorisme : le cas basque saisi par le droit*, Thèse dactyl., Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, 2019, 642 p.

**GARIBIAN Sévane**, *La mort du bourreau, Réflexions interdisciplinaires sur le cadavre des criminels de masse*, Editions Petra, Paris, 2016, 286 p.

**GIL GIL Alicia**, *La justicia de transición en España. De la amnistía a la memoria histórica*, Atelier, Barcelona, 2009, 176 p.

**GUIXÉ Jordi, ALONSO CARBALLEES Jesús, CONEDA Ricard**, *Diez años de leyes y políticas de memoria (2007-2017)*, Catarata, Madrid, 2019, 320 p.

**INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS PEDRO ARRUPE** (dir.), *Vérité et mémoire dans les processus de réconciliation*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Institut Universitaire Varenne, Paris, 463 p.

**LANDA GOROSTIZA Jon-Mirena** (dir.),

- *Euskadi después de la violencia*, EHU-UPV, Bilbao, 2019, 310 p.
- *Justice transitionnelle : propositions pour le Pays Basque*, Institut Universitaire Varenne, Paris, 2014, 574 p.

**MAGISTRADOS EUROPEOS POR LA DEMOCRACIA Y LAS LIBERTADES**, *Memoria Histórica: ¿Se puede juzgar la historia? Fundación Antonio Carretero*, 2009, 240 p.

**MUÑAGORRI LAGUÍA Ignacio, PÉREZ MACHÍO Ana**, *Dictamen sobre indemnizaciones a víctimas de terrorismo*, IVAC-KREI, 2014, 76 p.

**PASCUAL Esther** (coord.), *Los ojos del otro. Encuentros restaurativos entre víctimas y exmiembros de ETA*, Sal Terrae, Santander, 2013, 324 p.

**PEGO OTERO Laura**, *Justicia transicional: los derechos de las víctimas por la aplicación indebida de la detención incomunicada*, EHU-UPV, Thèse dactyl., 2016, 442 p.

**RIVERA Antonio, MATEO SANTAMARIA Eduardo** (ed.), *Las narrativas del terrorismo. Como contamos, como transmitimos, como entendemos*, Catarata, Madrid, 2020, 206 p.

**RODRÍGUEZ URIBES José Manuel**, *Las Víctimas del Terrorismo en España*, Dykinson, Madrid, 2013, 372 p.



**SEMPERE NAVARRO Antonio**, *Reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo. Estudio de la normativa básica estatal y autonómica*, Eolas, Madrid, 2014, 540 p.

**TAMARIT SUMALLA Josep Maria**, *Historical Memory and Criminal Justice in Spain. A case of Late Transitional Justice*, Intersentia, Cambridge, 2013, 250 p.

**UNZUETA KAREAGA Humberto**, *Nanclares vis a vis. Cara a cara con la disidencia de ETA*, Erein, Saint-Sébastien, 2016, 328 p.

**URTEAGA Eguzki**, *L'essor du vote nationaliste basque*, Logiques sociales, L'Harmattan, Paris, 2020, 240 p.

### B. Chapitres d'ouvrages

**AGUILAR Paloma, RAMIREZ-BARAT Clara**, « Amnesty and reparations without truth or justice in Spain », in WOUTERS Nico (ed.), *Transitional Justice and Memory in Europe (1945-2013)*, Intersentia, Cambridge, 2014, pp. 199-257.

**AGUILAR Paloma**,

- « Justicia, política y memoria: los legados del franquismo en la Transición española », in BARAHONA DE BRITO Alexandra, AGUILAR Paloma, GONZÁLEZ Carmen (eds), *Las políticas hacia el pasado. Juicios, depuraciones, perdón y olvido en las nuevas democracias*, Istmo, Madrid, 2002, pp. 135-193.
- « Justice, Politics and Memory in the Spanish Transition », in BARAHONA DE BRITO Alexandra, GONZALEZ ENRIQUEZ Carmen, AGUILAR Paloma, *The Politics of Memory and Democratization*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 92-119.

**ARRIETA Felix, LANDABARENA Eider**, « El liderazgo en el conflicto vasco. Protagonismo(s) », *Hacia la reconciliación. Una mirada compartida entre el País Vasco y Colombia*, Catarata, Madrid, 2019, pp. 55-69.

**CAMISON YAGUE José Angel**, « Ley de Memoria Histórica: luces y sombras a propósito de las medidas de reparación », in CRIADO DE DIEGO Marcos (ed.), *El itinerario de la memoria. Derecho, historia y justicia en la recuperación de la memoria histórica en España*, vol. 1, Sequitur, Madrid, 2013, pp. 127-160.

**CAPELLA I ROIG Margalida**, « Las desapariciones forzadas en España durante la Guerra Civil: crímenes y violaciones del Derecho Internacional sin castigo ni reparación », in SOROETA LICERAS Juan (ed.), *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastian*, vol. 6, EHU-UPV, Bilbao, 2005, pp. 268-302.

**CHINCHÓN ÁLVAREZ Javier**, « The challenges posed to the recent investigations of crimes committed during the Spanish Civil War and Francoism », in ALMQVIST Jessica, ESPOSITO Carlos, *The role of Courts in Transitional Justice Voices from Latin America and Spain*, Routledge, New York, 2011, pp. 343-367.

**CLOSA Carlos**, « Country Studies: Spain », in STAN Lavinia, NEDELSKY Nadya (eds), *Encyclopedia of Transitional Justice*, vol. 2, Cambridge University Press, Cambridge 2013, pp. 459-465.

**ESCUADERO ALDAY Rafael**,

- « La sombra del franquismo es alargada: el fracaso de la llamada Ley de Memoria histórica », in GARCÍA LÓPEZ Daniel, FERNÁNDEZ CREHUET LÓPEZ Federico, *Derecho, memoria histórica y dictaduras*, Comares, Grenade, 2009, pp. 33-60.

- « Los derechos de las víctimas de la transición », in CRIADO DE DIEGO Marcos (coord.), *El itinerario de la memoria derecho, historia y justicia en la recuperación de la memoria histórica en España*, Sequitur, Madrid, 2013, pp. 197-214.
- « Los desaparecidos en España: víctimas de la represión franquista, símbolo de la transición y síntoma de una democracia imperfecta », in ESCUDERO ALDAY Rafael, PÉREZ GONZÁLEZ Carmen, *Desapariciones forzadas, represión política y crímenes del franquismo*, Trotta, Madrid, 2013, pp. 141-161.

**ETXEBERRIA GABILONDO Francisco**, « Panorama organizativo sobre Antropología y Patología Forense en España. Algunas propuestas para el estudio de fosas con restos humanos de la Guerra Civil española de 1936 », in SILVIA Emilio, ESTEBAN Asunción CATAN Javier, SALVADOR Pancho, *La memoria de los olvidados. Un debate sobre el silencio de la represión franquista*, Ámbito, Valladolid, 2004, pp. 183-219.

**FERRÁNDIZ Francisco**, « Transacciones necropolíticas en la España contemporánea: Fosas comunes, generales golpistas y mausoleos en el aire », in *Mélanges de la Casa de Velázquez*, Nouvelle Série, n°50, Madrid, 2020, pp. 301-304.

**GARCÍA ARAN Mercedes**, « Repercusiones penales de la ley de amnistía de 1977 », in ESPUNY I TOMÁS María Jesús, PAZ TORRES Olga, *30 años de la ley de amnistía (1977-2007)*, Universitat Autònoma de Barcelona, Dykinson, Barcelone, 2009, pp. 187-192.

**GIL GIL Alicia**, « ¿Es posible todavía la persecución de los crímenes de la guerra civil y el franquismo? », in REQUENA Miguel, DE REVENGA Díez, *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2010, pp. 225-244.

**GÓMEZ ISA Felipe**, « Retos de la justicia transicional en contextos no transicionales: el caso español », in RIPOL CARULLA Santiago, VILLÁN DURÁN Carlos (eds), *Justicia de transición: el caso de España*, Institut Català Internacional per la Pau, Barcelona, 2012, pp. 172-184.

**GUITTET Emmanuel-Pierre**, « Sortir du conflit ? Retour sur ETA, 60 ans de lutte armée et la situation actuelle au Pays Basque », in BRION Fabienne, DE VALKENEER Christian, FRANCIS Vincent, *L'effet radicalisation et le terrorisme. État des pratiques et des recherches*, Politeia editions, Bruxelles, 2019, pp. 23-41.

**JERAM Sanjay, CONVERSI Daniele**, « Deliberation and Democracy at the End of Armed Conflict: Postconflict Opportunities in the Basque Country », in UGARRIZA Juan, CALUWERTS Didier (eds), *Democratic Deliberation in Deeply Divided Societies: From Conflict to Common Ground*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014, pp. 53-72.

**JOLY Maud**, « Guerre civile, violences et mémoires : retour des victimes et des émotions collectives dans la société espagnole contemporaine », in CAPDEVILLA Luc, LANGUE Frédérique (dirs), *Entre mémoire collective et histoire officielle. L'histoire officielle du temps présent en Amérique Latine*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2009, pp. 113-125.

**LANDA GOROSTIZA Jon-Mirena, RIOS Paul**, « Perspectivas de conciliación », in JUANATEY DORADO Carmen, FERNÁNDEZ-PACHECO ESTRADA Cristina, *El nuevo panorama del terrorismo en España. Perspectiva penal, penitenciaria y social*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 2013, pp. 155-184.

**LANDA GOROSTIZA Jon-Mirena**, « Ley vasca de Paz, Derechos Humanos y Reconciliación: una propuesta », in MANCISIDOR Mikel, *Reflejos de una Euskadi en paz. Retos para un futuro sin ETA*, Catarata, Madrid, 2013, pp. 63-81.

**LERENA GARCÍA Alejandro**, « Es legal juzgar a los crímenes del franquismo? Cuestiones jurídicas sobre el enjuiciamiento de las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura de Francisco Franco », in MESUTTI Ana (ed.), *Construyendo memorias entre generaciones. Tender puentes, buscar verdades, reclamar justicia*, PostMetropolis Editorial, Madrid, 2019, pp. 79-120.

**MASSIAS Jean-Pierre**, « Le paradoxe de la mémoire dans le déroulement des conflits: le cas du Pays basque », in *Long cours - Mélanges en l'honneur de Pierre Bon*, Dalloz, Paris, 2014, pp. 323-369.

**RIVERA BLANCO Antonio, GOMEZ CALVO Javier**, « Siempre se recuerda lo que nunca ocurrió: represión franquista y memoria colectiva en el País Vasco », in *Colóquio Internacional sobre Violência Política no Século XX*, 2015, Lisboa, pp. 1-13.

**RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ Jorge**, « Retos actuales y desafíos futuros del Derecho a la Verdad. Reflexiones desde una visión actual del Derecho Internacional de los Derechos Humanos », in SAINZ BORG Juan Carlos (ed.), *Guernica 80 años después : Lecciones aprendidas sobre derecho internacional y víctimas*, pDigital, 2019, pp. 113-136.

**STELLA REYES Magda**, « Memoria histórica desde la perspectiva de los derechos de las víctimas en la Justicia Transicional. Análisis comparado en Colombia y España », in ARNAUD André-Jean & al, *Cátedra Unesco y Cátedra Infancia: justicia transicional y memoria histórica*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015, pp. 99-131.

**VICENTE Lydia**, « La obligación de investigar los crímenes del pasado y garantizar los derechos de las víctimas de desaparición forzada durante la Guerra civil y el franquismo », in *Memoria Histórica ¿Se puede juzgar la historia?*, Fundación Antonio Carretero, Madrid, 2009, pp.143-171.

**WOODWORTH Paddy**, « Using terror against terrorists: the Spanish experience », in BALFOUR Sebastian (ed.), *The politics of contemporary Spain*, Routledge, Londres et New York, 2005, pp. 61-80.

### C. Articles de revues

**AGUILAR Paloma**,

- « Judiciary involvement in authoritarian repression and Transitional Justice: The Spanish Case in Comparative Perspective », *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 7, n°2, 2013, pp. 245-266.
- « Jueces, represión y justiamnestycia transicional en España, Chile y Argentina », *Revista Internacional de Sociología*, vol. 71, n°2, 2013, pp. 281-308.
- « Transitional or Post-transitional Justice? Recent Developments in the Spanish Case », *South European Society and Politics*, vol. 13, n°4, 2008, pp. 417-433.

**AGUILAR Paloma, BALCELLS Laia, CEBOLLA Hector**, « Las actitudes de los españoles ante las medidas de justicia transicional relativas a la Guerra civil y al franquismo », *Revista Internacional de Sociología*, vol. 69, n°1, 2011, pp. 59-90.

**AHEDO GURRUTXAGA Igor**, « Nacionalismo vasco e Iparralde: una historia de usos y abusos (“o de cuando el hermano pequeño se hizo mayor”) », *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, n°80, 2008, pp. 287-314.

**ALONSO Rogelio**, « Why Do Terrorists Stop? Analyzing Why ETA Members Abandon or Continue with Terrorism », *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 34, 2011, pp. 396-716.

**ARGOMANIZ Javier**, « A battle of narratives - Spanish victims organisationsinternational action to delegitimise terrorism and political violence », *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 48, n°7, 2018, pp. 573-588.

**ARGOMANIZ Javier, VIDAL-DIEZ Alberto**, « Examining Deterrence and Backlash Effects in Counter-Terrorism: The Case of ETA », *Terrorism and Political Violence*, n°27, 2015, pp. 160-181.

**ARTETA Mikel**, « La justicia transicional en el País Vasco », *Claves de Razón Práctica*, n°242, 2015, pp. 76-85.

**ASUA BATARRITA Adela, ÁLVAREZ VIZCAYA Maite**, « La répression du terrorisme en Espagne », *Archives de politique criminelle*, n°28, 2006, pp. 215-236.

**BABY Sophie**,

- « Les victimes oubliées de la transition espagnole », *Histoire@Politique*, vol. 29, n°2, 2016, pp. 88-104.
- « Vérité, justice, réparation : de l'usage en Espagne de principes internationaux », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°111-112, 2013, pp. 25-33.

**BENGOETXEA Joxerramon**,

- « Seven Theses on Spanish Justice to understand the Prosecution of Judge Garzón », *Oñati Socio-Legal Series*, n°9, 2011, pp. 1-18.
- « Transitional Justice versus Traditional Justice: The Basque Case », *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 12, n°2, 2013, pp. 30-58.
- « ¿Una Comisión de Verdad para Vasconia? », *EhuGune*, Vitoria-Gasteiz, février 2018, 8 p.
- « The unique Basque peace process: Linking Basque and European generations for global transitional justice », *Practices of memorialization and the process of social reconstruction*, *Oñati Socio-legal series*, vol. 10, n°3, 2020, pp. 584-615.

**BLAKELEY Georgina**, « Digging up Spain's past: consequences of truth and reconciliation », *Democratization*, vol. 12, n°1, 2005, pp. 44-59.

**BULLAIN Iñigo**, « Aproximación a la Violencia Política en el País Vasco y Perspectivas de una Justicia Restaurativa para Euskadi », *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 4, n°3, 2014, pp. 465-506.

**CASTELLS Luis**, « Las víctimas del terrorismo. La cuestión del relato », *Huarte de San Juan. Geografía e historia*, n°21, 2014, pp. 331-344.

**CHINCHÓN ÁLVAREZ Javier, VICENTE MARQUEZ Lydia**, « La investigación de los crímenes cometidos en la guerra civil y el franquismo como delito de prevaricación. Análisis crítico del Auto del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 2010 desde la perspectiva del Derecho Internacional », *Revista electrónica de estudios internacionales*, n°19, 2010, pp. 1-43.

**CHINCHÓN ÁLVAREZ Javier**,

- « El viaje a ninguna parte: memoria, leyes, historia y olvido sobre la Guerra Civil y el pasado autoritario en España. Un examen desde el Derecho Internacional », *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 45, 2007, pp. 119-233.
- « Justicia Transicional: Memoria Histórica, y responsabilidad internacional del estado: Un análisis general a propósito del cumplimiento de ciertas obligaciones internacionales en juego después de más de tres décadas del inicio formal de la transición política española », *Revista de Derecho de Extremadura*, n°4, 2009, pp. 49-74.
- « La actuación de la Audiencia Nacional en la investigación y juicio de los crímenes contra la humanidad cometidos en la Guerra civil y el franquismo », *La Ley*, n°7102, 2009, pp. 1-7.

- « Transición española y justicia transicional: ¿qué papel juega el ordenamiento jurídico internacional en un proceso de transición? », *Entelequia, Revista Interdisciplinar*, nº7, 2008, pp. 1-31.
- « Examen del Auto del Juzgado de Instrucción nº5 de la Audiencia Nacional por el que se acepta la competencia para investigar los crímenes contra la humanidad cometidos en la Guerra Civil y el franquismo », *La Ley: Revista Jurídica española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, nº5, 2008, pp. 1388-1397.

**CHINCHÓN ÁLVAREZ Javier, VICENTE MARQUEZ Lydia, MORENO PEREZ Alicia**, « La posición del Tribunal Supremo respecto a la aplicación del derecho internacional a los crímenes del pasado en España: Un análisis jurídico tras los informes del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, el Comité contra la Desaparición Forzada y el Relator Especial sobre Justicia Transicional de las Naciones Unidas », *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal*, ANIDIP, nº2, 2014, pp. 66-101.

**DE LA CUESTA José Luis**,

- « Efforts to put an end to E.T.A.'s terrorism: evolution, present situation and perspective of future », *Annales Internationales de Criminologie*, nº47, 1/2, 2009, pp. 23-46.
- « Retos victimológicos para la convivencia pacífica en la sociedad vasca actual », *Eguzkilore*, nº28, 2014, pp. 217-230.
- « Convivencia pacífica en Euskadi: perspectiva victimológica y de justicia restaurativa », *Educació Social. Revista d'Intervenció Socioeducativa*, nº67, 2017, pp. 31-46.
- « Victimological Challenges and Restorative Justice in Present Basque Country », *Neue Kriminalpolitik*, vol. 27, nº2, 2015, pp. 148-157.

**DE LA CUESTA José Luis, ODRIOZOLA Miren**, « Marco normativo de la memoria histórica en España: legislación estatal y autonómica », *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, nº20, 2018, pp. 1-38.

**DOUGLASS William, ZULAIKA Joseba**, « On the interpretation of terrorist violence: ETA and the Basque political process », *Comparative Studies in Society and History*, nº32, 1990, pp. 238-257.

**DRULIOLLE Vincent**,

- « Democracy Captured By Its Imaginary: the Transition as Memory and Discourses of Constitutionalism in Spain », *Social & Legal Studies*, vol. 17, 2008, pp. 75-92.
- « Recovering Historical Memory: A Struggle against Silence and Forgetting? The Politics of Victimhood in Spain », *International Journal of Transitional Justice*, vol. 9, 2015, pp. 316-335.

**ENCARNACIÓN Omar Guillermo**, « Justice in Times of Transition: Lessons from the Iberian Experience », *International Studies Quarterly*, vol. 56, nº1, 2012, pp. 179-192.

**ESCUADERO ALDAY Rafael**,

- « De malas leyes, peores reglamentos: el desarrollo de la Ley de la memoria histórica », *Jueces para la Democracia*, nº66, 2009, pp. 9-25.
- « Jaque a la transición: análisis del proceso de recuperación de la memoria histórica », *Anuario de Filosofía del Derecho*, nº29, 2013, pp. 319-340.
- « Road to impunity: The Absence of Transitional Justice Programs in Spain », *Human Rights Quarterly*, nº36, 2014, pp. 123-146.

**ESPIAU Gorka**, « The Basque conflict: New ideas and prospects for peace », *United States Institute of Peace*, Special Report nº161, 2006, pp. 1-4.

**ETXEBERRIA GABILONDO Francisco,**

- « Exhumaciones contemporáneas en España: las fosas comunes de la Guerra Civil », *Boletín Galego de Medicina Legal e Forense*, nº18, 2012, pp. 13-28.
- « Exhumando fosas, recuperando dignidades », *Osasunaz - Cuaderno de ciencias médicas*, 9, Eusko Ikaskuntza, 2008, pp. 149-152.

**FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka,** « Mitos que matan. La narrativa del “conflicto vasco” », *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, nº98, 2015, pp. 213-240.

**FERRÁNDIZ Francisco,**

- « De las fosas comunes a los derechos humanos: El descubrimiento de las desapariciones forzadas en la España contemporánea », *Revista de Antropología Social*, nº19, 2010, pp. 161-189.
- « Exhumaciones y políticas de la memoria en la España contemporánea », *Hispania Nova: Revista de Historia Contemporánea*, nº7, 2007, pp. 1-21.
- « Exhuming the defeated. Civil War mass graves in 21st-century Spain », *American Ethnologist*, nº40, 2013, pp. 38-54.
- « The Return of Civil War Ghosts. The Ethnography of Exhumations in Contemporary Spain », *Anthropology Today*, nº2, vol. 3, 2006, pp.7-12.

**GALEOTE Géraldine,** « Les liens étroits entre droit et mémoire historique : les cas de la loi d'amnistie et de la “loi sur la mémoire historique” », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, vol. 111-112, nº3, 2013, pp. 17-24.

**GALVEZ BIESCA Sergio,** « El proceso de recuperación de la “memoria histórica” en España: una aproximación a los movimientos sociales por la memoria », *International Journal of Iberian Studies*, vol. 19, nº1, 2006, pp. 25-51.

**GARCÍA DE QUEVEDO RUIZ Begoña,** « De la cuestión al conflicto vasco », *Cuadernos de pensamiento político FAES*, nº37, 2013, pp. 37-56.

**GARCÍA Javier Ignacio,** « El final de ETA: ¿Lucha contra el terrorismo o resolución de conflicto? », *UNISCI Discussion Papers*, nº13, 2007, pp. 9-22.

**GARRO CARRERA Enara,** « Absurdités de la politique criminelle espagnole antiterroriste. Réflexions critiques sur la stratégie pénale et pénitentiaire pour lutter contre l’“ancien” et le “nouveau” terrorisme », *Archives de politique criminelle*, nº38, 2016, pp. 149-167.

**GATTI Gabriel, MARTINEZ Maria,** « Les victimes peuvent-elles parler et agir ? Deux paradoxes à l'ère des citoyens-victimes », *Pensée plurielle*, vol. 43, nº3, 2016, pp. 155-167.

**GATTI Gabriel,** « En Espagne et au Pays basque, après la paix, plus de victimes que jamais », *Mémoires en jeu*, nº6, 2018, pp. 126-132.

**GIL GIL Alicia,** « Los crímenes de la guerra civil española. ¿Responsabilidad del estado Español por infracción del Convenio Europeo de Derechos Humanos?: Análisis de la decisión del TEDH de 27 de marzo de 2012, caso Gutiérrez Dorado y Dorado Ortiz contra España », *Indret*, 2012, pp. 1-29.

**GOGORZA Amane, LACAZE Marion,** « Chronique de droit pénal espagnol. La loi, le juste et le juge face au franquisme : Réflexions à partir de la décision du Tribunal suprême espagnol. STS 101/2012 Manos Limpias y Asociación Libertad e Identidad vs Baltasar Garzón », *Revue internationale de droit pénal*, vol. 83, nº3, 2012, pp. 559-598.

**GOLOB Stéphanie**, « Volver: The return of/to transitional justice politics in Spain », *Journal of Spanish Cultural Studies*, 2008, vol. 9, n°2, pp. 127-141.

**HEATH-KELLY Charlotte, FERNÁNDEZ DE MOSTEYRÍN Laura**, « The political use of victimhood: Spanish collective memory of ETA through the war on terror paradigm », *Review of International Studies*, vol. 46, n°2, 2020, pp. 1-18.

**HUBRECHT Joël**, « Comment distinguer un “combattant de la liberté” d’un terroriste ? », *Esprit*, n°271, 2002, pp. 30-35.

**IBARRA GÜELL Pedro**, « Logros y retos en el proceso de paz del País Vasco », *Policy paper-Institut Català Internacional Per la Pau*, n°15, juillet 2017, pp. 1-5.

**LANDA GOROSTIZA Jon-Mirena**,

- « Human Rights and Politically-Motivated Violence in the Basque Country », *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 12, n°2, 2013, pp. 7-29.
- « Ley vasca de paz, derechos humanos y reconciliación: una propuesta », *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria*, n°45, 2013, pp. 28-39.
- « Políticas de víctimas de la violencia política en España y el País Vasco: Una reflexión a la luz del Holocausto », *Revista General de Derecho Penal*, n°29, 2018, pp. 1-50.

**LOYER Barbara**, « Conflit et représentations du conflit au Pays basque : la fin de l’ETA », *Hérodote*, vol. 158, n°3, 2015, pp. 16-38.

**MACAYA Ariana**, « Un passé qui ne passe pas : les enjeux juridiques de la “mémoire historique” en France et en Espagne », *Juridictoria. Revue doctorale de droit public comparé et de théorie du droit*, n°3, 2009, pp. 65-95.

**MANJÓN-CABEZA OLMEDA Araceli**, « 2012: Las posibilidades legales de la memoria histórica », *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n°14-12, 2012, pp. 1-42.

**MARTIN CHIAPPE Laura**, « Entrevista a Francisco FERRÁNDIZ. Descifrando el “subterro”: las exhumaciones de fosas comunes como herramienta de reparación », *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, vol. 6, n°11, 2019, pp 162-181.

**MESSUTI Ana**, « Aplicación del Derecho Penal Internacional en la Argentina. A propósito de la querrela para investigar los crímenes del franquismo », *Revista de Derecho Penal y Criminología*, n°1, 2011, pp. 89-103.

**MIGUEZ MACHO Antonio**, « El despertar público de la memoria: en torno al genocidio », *Mélanges de la Casa de Velázquez*, Nouvelle Série, n°50, Madrid, 2020, pp. 295-299.

**MINGUEZ-ALCAIDE Xavier, ALZATE SAEZ DE HEREDIA Ramon, SÁNCHEZ DE MIGUEL Manuel**, « La Paz en el País Vasco. Una interpretación desde los significados sociales », *Revista de paz y conflictos*, n°7, 2014, pp. 53-77.

**MOLINA Fernando**, « El nacionalismo español y la “guerra del norte” », *Historia del Presente*, n°13, 2009, pp. 41-54.

**MURO Diego**, « The politics of war memory in radical Basque nationalism », *Ethnic and Racial Studies*, n°32, 2009, pp. 659-678.

**MURUA URIA Imanol,**

- « No more bullets for ETA: the loss of internal support as a key factor in the end of the Basque group's campaign », *Critical Studies on Terrorism*, n°10, 2017, pp. 93-114.
- « The End of ETA: errelatuaren borroka akademian », *Jakin*, n°209, 2015, pp. 101-116.

**RAMIREZ CALVO Álvaro,** « Cultura de Paz en el País Vasco. Organizaciones pacifistas, medios de comunicación y ciudadanía », *Revista de paz y conflictos*, n°11, Instituto de la Paz y los Conflictos. Universidad de Granada 2018, pp. 253-273.

**REYES MATE RUPEREZ Manuel,** « Memoria, Terrorismo y Estado de Derecho », *Jornadas Memoria, Derecho y Terrorismo*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2009, pp. 1-10.

**RÍOS MARTÍN Julián Carlos,** « La gestión de la ejecución de la pena de prisión en relación con las personas presas por delitos de terrorismo », *Indret*, n°4, 2017, pp. 1-25.

**RIVERA Antonio,**

- « Una paz donde no hubo guerra. El final del terrorismo en el País Vasco », *Vínculos de Historia*, n°7, 2018, pp. 115-131.
- « Violencia vasca: una memoria sin historia », *Libre Pensamiento*, n°88, 2016, pp. 70-77.

**RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ Jorge,** « Composición, competencia y recomendaciones de la futura comisión de la verdad », *Cuadernos Digitales de Formación*, n°42, 2016, pp. 1-28.

**SÁNCHEZ-MORENO Manuel,** « Memorias y justicias a través del océano. Argentina y España frente a sus últimas dictaduras », *Memoria y Narración. revista de estudios sobre el pasado conflictivo de sociedades y culturas contemporáneas*, n°1, 2018, pp. 52-75.

**SERRANO-MORENO Juan Enrique,** « Conflits de mémoires et querelles parlementaires dans l'Espagne des années 2000 », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, vol. 12, n°3, 2017, pp. 193-212.

**SMAOUI Sélim,** « Sortir du conflit ou asseoir la lutte? Exhumer et produire des "victimes républicaines" en Espagne », *Revue française de science politique*, vol. 64, n°3, 2014, pp. 435-458.

**TAMARIT SUMALLA Josep,**

- « Los límites de la justicia transicional penal: la experiencia del caso español », *Política criminal*, vol. 7, n°13, 2012, pp. 74-93.
- « Memoria histórica y justicia transicional en España: el tiempo como actor de la justicia penal », *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal*, vol. 2, 2014, pp. 43-65.
- « Paradojas y patologías en la construcción social, política y jurídica de la victimidad », *Indret*, n°1, 2013, pp. 1-31.

**TELLIDIS Ioannis,** « Orthodox, Criticals and the Missing Context: Basque Civil Society's Reaction(s) to Terrorism », *Critical Studies on Terrorism*, vol. 4, n°2, 2011, pp. 181-197.

**USÓN GONZÁLEZ Iker,** « Terrorismo y vulneraciones de Derechos Humanos de motivación política en el caso vasco: estudio exploratorio sobre los conocimientos y la valoración ética de la juventud universitaria vasca », *Deusto Journal of Human Rights*, n°2, 2017, pp. 121-148.

**VELTE Samara,** « Oñati's youth facing the armed conflict: Analysing the discourses of the first post-conflict generation », *Practices of memorialization and the process of social reconstruction*, Oñati Socio-legal series, vol. 10, n°3, 2020, pp. 616-641.

**VILLAJERO Carlos Jimenez,** « Espagne : la mémoire démocratique face au franquisme », *Mouvements*, vol. 53, n°1, 2008, pp. 182-187.



**WOODWORTH Paddy**, « Spain's "Second Transition": Reforming Zeal and Dire Omens », *World Policy Journal*, n°22, 2005, pp. 69-80.

**ZAPICO BARBEITO Mónica**, « Investigating the Crimes of the Franco Regime: Legal Possibilities, Obligations of the Spanish State and Duties Towards the Victims », *International Criminal Law Review*, vol. 10, n°2, 2010, pp. 243-274.

**ZARZAJELOS Javier**, « ETA: derrota y final », *Cuadernos de Pensamiento Político FAES*, n°7, 2005, pp. 9-27.

#### *D. Rapports et plans institutionnels*

#### **AMNESTY INTERNATIONAL,**

- *Report of an Amnesty international mission to Spain, 1975, 25 p.*
- *España: Poner fin al silencio y a la injusticia. La deuda pendiente con las víctimas de la Guerra Civil española y del régimen franquista, 2005, 78 p.*
- *Víctimas de la Guerra Civil y el franquismo: El desastre de los archivos, la privatización de la verdad, 2006, 18 p.*
- *Víctimas de la Guerra Civil y el Franquismo. No hay derecho. Preocupaciones sobre el Proyecto de Ley de Derechos de las víctimas de la Guerra Civil y el Franquismo, 2006, 38 p.*
- *Verdad, justiciar y reparación Creación de una comisión de la verdad efectiva, 2007, 47 p.*
- *Sal en la herida: La impunidad efectiva de agentes de policía en casos de tortura y otros malos tratos, 2007, 73 p.*
- *España: La obligación de investigar los crímenes del pasado y garantizar los derechos de las víctimas de desaparición forzada durante la Guerra Civil y el Franquismo, 2008, 29 p.*
- *España: Ejercer la jurisdicción para acabar con la impunidad, 2008, 72 p.*
- *Casos cerrados, heridas abiertas: El desamparo de las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo en España, 2012, 16 p.*
- *El tiempo pasa, la impunidad permanece: La jurisdicción universal, una herramienta contra la impunidad para las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo en España, 2013, 12 p.*
- *España: Recomendaciones de Amnistía Internacional a las Cortes Generales para una realización efectiva del derecho a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo, 2017, 23 p.*
- *Afrontar el pasado para construir el futuro: Verdad, Justicia y Reparación en el contexto del país vasco, 2017, 56 p.*
- *País vasco: Informe de Amnistía Internacional sobre el derecho a la verdad, justicia y reparación para las víctimas de violaciones de derechos humanos, como la tortura, 2017, 20 p.*

#### **ARGITUZ-ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS,**

- *Mapa (incompleto) de conculcaciones del derecho a la vida y a la integridad física y psíquica en relación a la violencia de motivación política relacionadas con el caso vasco, 2012, 6 p.*
- *Análisis y recomendaciones sobre el Decreto 107/2012, de 12 de junio, de declaración y reparación de las víctimas de sufrimientos injustos como consecuencia de la vulneración de sus derechos humanos, producida entre los años 1960 y 1978 en el contexto de la violencia de motivación política vivida en la Comunidad Autónoma del país vasco, 2013, 18 p.*
- *Manual hacia una memoria compartida, 2018, 27 p.*

**ASOCIACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**, *Informe sobre el derecho a un recurso efectivo y a obtener una reparación justa y adecuada que corresponde a las víctimas de desapariciones forzadas, crímenes contra la humanidad y otras violaciones de los derechos humanos cometidas en España durante la guerra civil y la dictadura, 2008, 53 p.*

**BERGHOF FOUNDATION**, *ETA's disarmament in the context of international DDR guidelines : Lessons learnt from an innovative Basque scenario*, Berghof Transitions Series n°12, 2017, 21 p.

**COVITE,**

- *Comunicación al Fiscal de la Corte Penal Internacional*, 2014, 50 p.
- *Informe sobre los efectos del terrorismo en el disfrute de los Derechos humanos*, 2016, 57 p.
- *Terrorismo y procesos de radicalización violenta en niños y niñas: dos importantes barreras para lograr el desarrollo sostenible. Aportaciones de COVITE para el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre la protección de los derechos del niño en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 2016, 5 p., disponible en ligne: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Children/2030/COVITE.pdf>
- *Qué es el terrorismo. Una guía didáctica*, 2018, 24 p.

**EGIARI ZOR**, « Manifiesto fundacional », Egiari Zor, 2012, disponible en ligne : <http://egiarizor.eus/files/posts/2019/6038ecce6fd255c32b2ae0c99db87474manifestua-esp.pdf>

**EUSKAL MEMORIA**, *Gernikako seme-alabak. Euskal Herria 1960-2010*, Euskal Memoria Fundazioa, 2010, 1084 p.

**FORO SOCIAL PERMANENTE,**

- « Recomendaciones del Vº Foro Social para afrontar el reto de la verdad », 2018, disponible en ligne : <http://forosoziala.eus/files/posts/2018/8a81d714e90e9236d93f53ef354082555fs-ondorioak-cast.pdf>
- « El Foro Social presenta propuestas para reconocer y aclarar los casos de desapariciones forzadas pendientes », 2019, disponible en ligne : <http://forosoziala.eus/es/el-foro-social-presenta-propuestas-para-reconocer-y-aclarar-los-casos-de-desapariciones-forzadas-pendientes> .
- *Le Modèle Basque de Désarmement. Leçons tirées d'un processus innovateur. Première étape, selon les Standards Intégrés de l'ONU: DDR (désarmement- Démobilisation- Réintégration)*, 60 p., disponible en ligne : [https://www.naiz.eus/media/asset\\_publics/resources/000/430/015/original/20170920-desarme-foro.pdf](https://www.naiz.eus/media/asset_publics/resources/000/430/015/original/20170920-desarme-foro.pdf)
- « La sociedad vasca en su conjunto ha dado pasos decididos en la construcción de una convivencia », disponible en ligne: <http://forosoziala.eus/es/la-sociedad-vasca-en-su-conjunto-ha-dado-pasos-decididos-en-la-construccion-de-una-convivencia>
- *Conclusiones de la visita de expertas y expertos en derechos humanos al País Vasco*, 24 février 2020, disponible en ligne: <http://forosoziala.eus/files/posts/2020/b4c8a7541393425d00100b906ee99701documento-firmadopdf.pdf>

**GOVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ AUTONOME BASQUE** (plans institutionnels),

- *Paz y Convivencia*, Aprobado en Consejo de Gobierno el 2 de mayo de 2006, 73 p.
- *Plan Vasco de Educación para la Paz y los Derechos humanos (2008-2011)*, Dirección de derechos humanos, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, 2009, 246 p.
- *Política de Derechos Humanos en Euskadi. Memoria de actividades de la VIII Legislatura (2005-2009) y retos de futuro*, 2009, 245 p.
- *Convivencia Democrática y Deslegitimación de la Violencia (2010-2011), Reformulación del Plan Vasco de Educación para la Paz y los Derechos Humanos (2008-2011)*, 2010, 169 p.
- *Programa-Base de Prioridades 2015-16 en materia de Memoria Histórica*, Dirección de Víctimas y Derechos Humanos, Secretaria General para la Paz y la Convivencia, 2014, 34 p.

- *Plan Vasco 2015-20 de investigación y localización de fosas para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas durante la Guerra Civil*, Aranzadi, Vitoria-Gasteiz, 2015, 29 p.
- *Programa Gertu, Refuerzo de la atención personalizada a las víctimas y de su participación*, Secretaría General de Paz y Convivencia, 2014, 10 p.
- « Paz y convivencia », Gabinete de Prospección Sociológica - Presidencia del Gobierno Vasco, 2016, 58 p.
- *Plan de Actuación 2017-2020: Una plaza pública para la memoria y la empatía*, Consejo de Dirección del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, Gogora, 2017, 70 p.
- *Plan de derechos humanos y cooperación 2017-2020, Un objetivo de encuentro social, la opción por la empatía*, Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, 2017, 173 p.
- *Borrador para un anteproyecto de Ley de Memoria Histórica y Democrática de Euskadi*, Gogora, Bilbao, 2019, 27 p.

#### **GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ AUTONOME BASQUE (rapports),**

- *Informe sobre víctimas del terrorismo practicado por grupos incontrolados, de extrema derecha y el GAL*, Departamento de Interior, Dirección de atención a las víctimas del terrorismo, 2008, 95 p.
- *Informe de víctimas de vulneraciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*, Dirección de Derechos Humanos, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad social, 2008, 38 p.
- *Bases para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad en Euskadi*, Dirección de Derechos Humanos, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, Vitoria-Gasteiz, 2009, 162 p.
- *Informe-base de vulneraciones de derechos humanos en el caso vasco (1960-2013)*, 2013, 18 p.
- *Informe sobre la situación procesal de los atentados perpetrados por organizaciones terroristas con resultado de muerte entre 1960 y 2014. Caso vasco*, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, 2014, 67 p.
- *Reinserción y personas presas de ETA: análisis jurídico de su estado actual y orientaciones de futuro*, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, 2014, 14 p.
- *Propuesta de procedimiento para un desarme rápido, viable y efectivo, basado en un gesto unilateral de ETA ante la sociedad vasca, y con cobertura social, internacional e institucional*, 2014, 6 p.
- *Guía general de buenas prácticas en el trato con víctimas del terrorismo que evite la victimización secundaria*, 2015, 87 p.
- *Informe sobre la injusticia padecida por las personas amenazadas por ETA (1990-2011)*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, 2016, 46 p.
- *Valoración del Plan de Paz y Convivencia del Gobierno Vasco 2013-2016 al final de la X Legislatura*, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, 2016, 35 p.
- *Saliendo del olvido, Informe de la Comisión de Valoración sobre víctimas de violaciones de derechos humanos y otros sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco 1960-1978*, Dirección de Víctimas y derechos Humanos, presidencia, 2017, 253 p.
- *Informe sobre la extorsión y la violencia de ETA contra el mundo empresarial*, Secretaría General para la Paz y la Convivencia, Centro de Ética Aplicada, Universidad de Deusto, 2017, 38 p.
- *Informe sobre el impacto de la política penitenciaria de alejamiento en las familias de las personas presas*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto, Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, 2017, 32 p.

- *Informe final. Proyecto de investigación de la tortura y malos tratos en el País Vasco entre 1960 y 2014*, Instituto Vasco de Criminología, Secretaria General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, 2017, 36 p.
- *Conocimiento y discursos de la población universitaria sobre terrorismo y vulneraciones de derechos humanos en Euskadi*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, 2017, 42 p.
- «Día de la memoria, Memoriaren pedagogia kritikoa, la sociedad vasca: luces y sombras», Gogora, 2018, 2 p.
- *Informe sobre la adaptación de los vídeos del material didáctico Herenegun al guión de cambios comprometido en mayo con las entidades que presentaron aportaciones al mismo*, Lehendakaritza, 2019, 6 p.
- *Descripción y valoración del papel desempeñado por el Gobierno Vasco en el desarme y disolución de ETA*, 2019, 116 p.
- *Informe sobre la situación de la retirada de la simbología franquista en Euskadi*, Gogora, Bilbao, 2019, 24 p.
- *Informe sobre los traslados desde Euskadi y de vascos trasladados desde otras CC.AA. al Valle de los Caídos*, Gogora, 2019, 95 p.
- *Primera fase del Informe-base de violaciones de derechos humanos en Euskadi durante la Guerra Civil y el Franquismo: Víctimas mortales durante la Guerra Civil y el primer franquismo (1936-1945)*, Secretaría General de Derechos, Humanos, Convivencia y Cooperación, Gogora. Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos UPV/EHU, Sociedad de Ciencias Aranzadi, Bilbao, 2019, 34 p.
- FERRÁNDIZ Francisco, HRISTOVA Marije, *Informe sobre las políticas públicas de Memoria Histórica en Euskadi a petición del Parlamento Vasco*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2018, 36 p.

#### **GOVERNEMENT ESPAGNOL,**

- *Informe general de la comisión interministerial para el estudio de la situación de las víctimas de la guerra civil y del franquismo*, 2006, 93 p.
- *Informe: Comisión de expertos para el futuro del Valle de los Caídos*, 2011, 32 p.
- *Informe de la Comisión de Expertos para la definición del Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo*, 2015, 59 p.

#### **ORGANISATION DES NATIONS UNIES,**

- *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires*, 2009, A/HRC/13/31.
- *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires*, Additif, Mission en Espagne, 2014, A/HRC/27/49/Add.1.
- *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances Follow-up report to the recommendations made by the Working Group*, Missions to Chile and Spain, 2017, A/HRC/36/39/Add.3.
- *Rapport présenté par le Rapporteur spécial sur la question de la torture*, M. Theo van Boven, Mission en Espagne, 2004, E/CN.4/2004/56/Add.2.
- *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition*, Pablo de Greiff, Mission en Espagne, 2014, A/HRC/27/56/Add.1.
- *Observations finales concernant le rapport soumis par l'Espagne en application du paragraphe 1 de l'article 29 de la Convention*, 2013, CED/C/ESP/CO/1.
- *Examen des rapports présentés par les États parties, conformément à l'article 40 du Pacte*, Observations préliminaires du Comité des droits de l'homme, 1996, CCPR/C/79/Add.67.
- *Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, Observations finales du Comité des droits de l'homme, Comité des droits de l'homme, 2009, CCPR/C/ESP/CO/5U.

- *Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 40 du Pacte, Observations finales du Comité des droits de l'homme*, 2009, CCPR/C/ESP/CO/5.
- *Observations finales concernant le sixième rapport périodique de l'Espagne, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 2015, CCPR/C/ESP/CO/6.
- *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 19 de la Convention, Conclusions et recommandations du Comité contre la torture, Espagne*, 2002, CAT/C/CR/29/3.
- *Rapport du Comité contre la torture. Quarante-troisième session (2-20 novembre 2009). Quarante-quatrième session (26 avril–14 mai 2010)*, 2010, A/65/44.
- *Observations finales concernant le sixième rapport périodique de l'Espagne, Comité contre la torture, Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 2015, CAT/C/ESP/CO/6.

#### E. Autres ressources en ligne

#### ABC,

- « Casado anuncia una “ley de concordia” para derogar la “innecesaria” ley de Memoria Histórica », 2 juillet 2018.
- « Francisco Vázquez : “La memoria histórica es estalinismo puro” », 12 août 2019.

**Argia**, « Herri memoria josteko tresna homologatua sortu nahi dugu », 7 mai 2015.

#### Artisans de la paix,

- Annonce de la manifestation du 11 janvier 2020, [consulté le 21 février 2020], disponible en ligne : <http://www.artisansdelapaix.eus/wp-content/uploads/2019/12/journal.pdf>
- Conférence de presse des Artisans de la paix du 21 février 2020, [consulté le 22 février 2020], disponible en ligne : <http://www.artisansdelapaix.eus/30-ans-ca-suffit-le-8-avril-mobilisons-nous-contre-cette-peine-de-mort/>

#### Bake Bidea,

- « Recommandations pour impulser le processus de paix », 2013, [consulté le 24 février 2016], disponible en ligne : <http://www.bakebidea.com/wp-content/uploads/2016/04/Recommandations-pour-impulser-le-processus-de-paix.pdf>
- « Conférence humanitaire pour la paix au Pays Basque », Paris, 2015, 32 p., [consulté le 28 août 2019] disponible en ligne : <http://www.bakebidea.com/wp-content/uploads/2016/04/Synth%C3%A8se-Conf%C3%A9rence-paix-Pays-Basque-%C3%A0-Paris.pdf>
- Correspondance entre ETA et des membres de la société civile, 2016, [consulté le 25 mars 2017], disponible en ligne : <http://www.bakebidea.com/wp-content/uploads/2016/04/Correspondance.pdf>
- Manifeste lu le jour du désarmement le 8 avril 2017 à Bayonne, [consulté le 28 mai 2017], disponible en ligne : <http://www.bakebidea.com/wp-content/uploads/2016/04/manifeste-de%CC%81sarmement.pdf>
- Espace de dialogue - Bilan d'étape - juillet 2017 - octobre 2019 », [consulté le 20 février 2020], disponible en ligne : <http://www.bakebidea.com/wp-content/uploads/2019/10/ESPACE-DE-DIALOGUE.pdf>
- « Déclaration de Bayonne, 24 octobre 2014, [consulté le 2 février 2020], disponible en ligne : [http://www.bakebidea.com/?page\\_id=1505](http://www.bakebidea.com/?page_id=1505)

### **Deia,**

- « Urkullu reconoce la “injusticia” de los 224 presos asesinados en Bilbao en 1937 », 3 janvier 2017.
- « Etcheverry dice que el desarme será respetuoso con “las víctimas del conflicto” que hay “en los dos campos” », 20 mars 2017.
- « Paco Etxeberria: “Los jueces pueden hacer mucho más en la investigación de los crímenes del franquismo” », 19 janvier 2020.

### **El Diario,**

- « En Euskadi ya se habla más de la Guerra Civil que de ETA », 10 juillet 2020.
- « Las cartas de apoyo de políticos que Martín Villa ha presentado a la jueza », 1er septembre 2020.

### **El Mundo,**

- « El Ministerio del Interior dice que la ley vasca de víctimas policiales vulnera la Constitución », 26 juin 2016.

### **El País,**

- « Ibarretxe pide perdón a las víctimas y les promete justicia ante el proceso de paz », 20 juin 2006.
- « El 64% de los españoles quiere que se investigue la Guerra Civil y se rehabilite a las víctimas », 18 juillet 2006.
- « Urkullu hace “autocrítica” al trato dado a las víctimas del terrorismo », 2 juin 2015.
- « EH Bildu se queda como la única formación que conmemora el fin de ETA », 4 mai 2019.
- « Zapatero: “El final de ETA fue político” », 3 mai 2020 .
- « PSOE, PP y Vox frenan una comisión de investigación en el Congreso sobre los GAL », 23 juin 2020.

### **Enbata,**

- « La paix n'est pas un acte passif », 9 avril 2018.
- « La vérité de l'arbre », 9 avril 2018.

**Europapress,** « Ibarra aboga por una Justicia restaurativa para reparar el daño causado a las víctimas de la violencia política », 2 octobre 2013.

**France Culture,** « Comment gérer l'après ETA ? », Du grain à moudre, 1<sup>er</sup> novembre 2011.

### **Gara/Naiz,**

- « Aplicar la justicia transicional a través de comisiones de la verdad », 7 octobre 2018.
- « Azken diktadura militararen atxiloketa eta tortura zentroa bisitatu du Urkulluk Argentinan », 1<sup>er</sup> novembre 2018.
- « La entrada hacia la Justicia Transicional es estrecha, pero es preciso abrir esa puerta », 6 juin 2019.
- « Es hora de vaciar las cárceles, sin excusas », 22 juillet 2020.

### **Gogoan - Por una Memoria digna,**

- Manifeste de l'association *Gogoan – Memoria digna*, texte présenté en conférence de presse le 2 mars 2019, [consulté le 3 mars 2019], disponible en ligne : <https://drive.google.com/file/d/1OGjqlgUtneFnxxvBpp6xidkQLTcEurHB/view>

### **JusticeInfo**

- « The missed opportunities by the Spanish government in the Basque country », 6 octobre 2015.
- « What purpose for a Spanish Truth Commission », 18 octobre 2018.

**La Información**, « La AVT responde a las víctimas del franquismo que con eta no ha habido ninguna guerra », 20 janvier 2014.

**La Razón**, « Habla la viuda de José Ignacio Ustarán, asesinado por ETA: “Intentan imponer la dictadura del olvido” », 6 août 2019.

### **La Sexta**,

- « “Me gusta trabajar para mi hijo y no para mis abuelos”, la respuesta de Sáenz de Santamaría a la exhumación de los restos de Franco », 17 juillet 2018.
- « Maite Pagazaurtundúa: “Los juicios por delitos de lesa humanidad (contra Josu Ternera) van a ser nuestros juicios de Nüremberg” », 18 mai 2019.

### **La Vanguardia**,

- « Fernández Díaz: No va a haber justicia transicional con ETA sino la normal », 30 septembre 2015.
- « Casado propone sustituir la memoria histórica con una ley de concordia », 3 septembre 2018.

### **Ligue des droits de l’homme**,

- Manifeste « Au risque de la paix », 29 septembre 2017, [consulté le 20 juillet 2018], disponible en ligne : <https://www.ldh-france.org/au-risque-paix/>

### **Discours et déclarations institutionnelles**,

- Conseil des ministres espagnol: « Reparación de la dignidad y recuperación de la memoria de las víctimas de la guerra civil », *Referencia del Consejo de Ministros*, 23 juillet 2004, disponible en ligne: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/paginas/2004/c2307040.aspx>
- Parlement européen: « Debate en el Parlamento Europeo: 70 años después del golpe de Estado del General Franco en España - (Declaraciones del Presidente y de los Grupos políticos) », 6 juillet 2006, disponible en ligne: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCRE%2b20060704%2bITEM-004%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fES&language=ES>
- AZNAR José Maria: « El final del terrorismo plantea un único riesgo, que perdamos en la victoria », 27 mars 2011, disponible en ligne: <https://jmaznar.es/es/actualidad/320/aznar-el-final-del-terrorismo-plantea-un-unico-riesgo-que-perdamos-en-la-victoria>
- Parlement de la Communauté Forale de Navarre, « El Parlamento de Navarra reconoce y condena la “limpieza nacional”, los crímenes contra la humanidad y actos de genocidio cometidos por la izquierda abertzale y su brazo armado, ETA, en territorio de País Vasco y Navarra y de solidaridad con todas sus víctimas », 17 mars 2015, disponible en ligne: <https://www.parlamentodenavarra.es/es/noticias/el-parlamento-condena-la-limpieza-nacional-y-los-cr%C3%ADmenes-contra-la-humanidad-de-la>
- Maison royale d’Espagne : « Primera reunion del patronato fundación centro memorial víctimas del terrorismo », Site officiel de la maison royale d’Espagne, 27 novembre 2015, disponible en ligne : [https://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades\\_actividades\\_detalle.aspx?data=12592](https://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_actividades_detalle.aspx?data=12592)

- Maison royale d'Espagne: « Mensaje de Navidad de Su Majestad el Rey », Palacio de la Zarzuela, 24 décembre 2016, disponible en ligne: [http://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades\\_discursos\\_detalle.aspx?data=5632](http://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_discursos_detalle.aspx?data=5632)
- Ministère de l'Intérieur espagnol: « Zoido: “Haga lo que haga ETA, el relato de lo ocurrido en España no da lugar a alternativas”», 1<sup>er</sup> avril 2018, disponible en ligne: [http://www.interior.gob.es/noticias/detalle/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_1YSSI3xiWuPH/10180/8562551/](http://www.interior.gob.es/noticias/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_1YSSI3xiWuPH/10180/8562551/)
- Tribunal Supremo, « Solemne acto de apertura del año judicial. Discurso de la Excm. Sra. María José Segara Crespo, fiscal General del estado », 9 septembre 2019, 15 p., disponible en ligne: <https://www.fiscal.es/documents/20142/0/DISCURSO+APERTURA+DE+TRIBUNALES+2019+09.09.19.pdf/d77be7d5-70ed-85d3-5638-5093948c4321>



### III. Perspective historique de la Communauté Autonome Basque et de l'Espagne

#### A. Ouvrages

**AGUILAR Paloma**, *Memory and Amnesia: The Role of the Spanish Civil War in the Transition to Democracy*, Berghahn Books, Oxford, 2002, 356 p.

**AIZPEOLEA Luis R.**, *Los entresijos del final de ETA: Un intento de recuperar una historia manipulada*, Catarata, Madrid, 2013, 173 p.

**ALONSO Rogelio**, **DOMÍNGUEZ IRIBARREN Florencio** et **GARCÍA Marcos**, *Vidas rotas. Historia de los hombres, mujeres y niños víctimas de ETA*, Espasa, Madrid, 2012, 1000 p.

**BABIANO José**, **GÓMEZ Gutmaro**, **MÍGUEZ Antonio** et **TÉBAR Javier**, *Verdugos Impunes. El franquismo y la violación sistémica de los derechos humanos*, Pasado y Presente, Barcelone, 2017, 285 p.

**BABY Sophie**, **COMPAGNON Olivier**, **GONZALEZ CALLEJA Eduardo**, *Violencia y transiciones políticas a finales del siglo XX, Europa del Sur-América Latina*, Casa de Velázquez, Madrid, 2009, 330 p.

**BABY Sophie**, *Le mythe de la transition pacifique, Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velázquez, Madrid, 2012, 527 p.

**BALFOUR Sebastian**, **QUIROGA Alejandro**, *The reinvention of Spain: nation and identities since democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 240 p.

**BENNASSAR Bartolomé**, *Franco*, Perrin, Paris, 1995, 409 p.

**BIDEGAIN Eneko**, *Iparretarrak (IK) - Histoire d'une organisation politique armée*, Zortziko, Anglet, 2020, 358 pages.

**BULLAIN Iñigo**, *Revolucionarismo patriótico. El Movimiento de Liberación Nacional Vasco (MLNV). Origen, ideología, estrategia y organización*, Tecnos, Madrid, 2011, 336 p.

**CALDERÍN Juan Fernando**, *Agujeros del sistema. Más de 300 asesinatos de ETA sin resolver*, Memoria de Libertad, Ikusager, Vitoria-Gasteiz, 2015, 400 p.

**CAMPUZANO Francisco**,

- *L'élite franquiste et la sortie de la dictature*, L'Harmattan, Paris, 1997, 266 p.
- *La transition Espagne entre réforme et rupture (1975-1986)*, Presses Universitaires de France, Paris, 2011, 180 p.

**CARCASONNE Guy**, **SUBRA DE BIEUSSES Pierre**, *L'Espagne ou la démocratie retrouvée*, Editions Nationales Administratives et Juridiques, Ormesson-sur-Marne, 1978, 302 p.

**CASALS Xavier**, *La transición española: El voto ignorado de las armas*, Editorial Pasado y Presente, Barcelone, 2016, 742 p.

**CASANOVA Julian**, *Matar, morir, sobrevivir, La violencia en la dictadura de Franco*, Crítica, Barcelona, 2002, 382 p.

**CASQUETTE Jesús**, *En el nombre de Euskal Herria: La religión política del nacionalismo vasco radical*, Tecnos, Madrid, 2009, 336 p.

**CASTELLANO Pablo**, *Por dios, por la patria y el rey: una visión crítica de la transición española*, Temas de Hoy, Madrid, 2001, 416 p.

**CHALVIDANT Jean**, *ETA : l'enquête*, Cheminements, Coudray-Macouard, 2003, 426 p.

**CLAVERO Bartolomé**, *España, 1974. La amnesia constituyente*, Marcial Pons, Madrid, 2014, 280 p.

**COLOMER Josep**, *La transición a la democracia: el modelo español*, Anagrama, Barcelona, 1998, 192 p.

**CRETTENAND Matthieu**, *Le rôle de la presse dans la fabrication de la paix : le cas du conflit basque*, L'Harmattan, Paris, 2014, 300 p.

**CUADRA LASARTE Sabino**, *¡No os importe matar!, Sanfermines 1978: Crimen de Estado*, Asociación Sanfermines 78: gogoan!, Txalaparta, Tafalla, 2019, 240 p.

**DAVANT Jean-Louis**, *Histoire du peuple basque*, Elkar, Bayonne, 2012, 352 p.

**DE LA GRANJA José Luis**, *El oasis Vasco: El nacimiento de Euskadi en la República y la guerra civil*, Tecnos, Madrid, 2007, 544 p.

**DE LA GRANJA José Luis, DE PABLO Santiago, RUBIO POBES Coro**, *Breve historia de Euskadi: De los Fueros a nuestros días*, Debate, Madrid 2020, 368 p.

**DOMÍNGUEZ IRIBARREN Florencio**, *La agonía de ETA, Una investigación inédita sobre los últimos días de la banda*, La Esfera de los Libros, Madrid, 2012, 344 p.

**DULPHY Anne, LEONARD Yves** (dirs), *De la dictature à la démocratie : voies ibériques*, Presses Universitaires européennes-Peter Lang, Bruxelles, 2003, 292 p.

**EGUIGUREN IMAZ Jesús, AIZPEOLEA Luis Rodríguez**, *ETA-Las claves de la paz*, Aguilar, Madrid, 2011, 368 p.

**ELGOYHEN Mathieu**, *Franco et le Pays Basque*, Elkar, Bayonne, 2015, 96 p.

**ENCARNACIÓN Omar Guillermo**, *Democracy Without Justice in Spain - The Politics of Forgetting*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2014, 256 p.

**ENGAÑA SEVILLA Iñaki**, *Le désarmement : La voie Basque*, Txalaparta, Tafalla, 2018, 304 p.

**ENGANA SEVILLA Iñaki, MARTINEZ Marisol, MENDAZA David**, *1936. Guerra Civil En Euskal Herria*, tomes 1 à 8, Aise Liburuak, Andoain, 1999, 2000 p.

**ESCUADERO ALDAY Rafael, PÉREZ GONZÁLEZ Carmen**, *Desapariciones forzadas, represión política y crímenes del Franquismo*, Trotta, Madrid, 2013, 168 p.

**ESNAOLA Enekoitz**, *Luhuso: ETA-ren armagabetze zibilaren kontakizuna*, Elkarlanean, S.L, 2017, 240 p.

**ETCHEVERRY-AINCHART Peio**, *Initiation à l'Histoire du Pays basque - Des origines à nos jours*, Elkar, Bayonne, 2011, 101 p.

**FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, LÓPEZ ROMO Raúl**, *Sangre, votos, manifestaciones. ETA y el nacionalismo vasco radical (1958-2011)*, Tecnos, Madrid, 2012, 403 p.

**FONSECA Carlos**, *Negociar con ETA - Del proceso de Argel de Felipe González a la paz dialogada de Rodríguez Zapatero*, Temas de hoy, Madrid, 2006, 425 p.

**FUSI Juan Pablo, PEREZ José Antonio**, *Euskadi 1960 - 2011: Dictadura, Transición y Democracia*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2017, 336 p.

**GALPARSORO Etxahun**, *Bilbao en Mathausen*, Editorial Crítica, Madrid, 2020, 432 p.

**GIL Alicia**, *La justicia de transición en España, De la amnistía a la memoria histórica*, Editions Atelier, Barcelone, 2009, 174 p.

**GONZÁLEZ ANTON Luis**, *España y las Españas*, Alianza editorial, Madrid, 1997, 640 p.

**GONZÁLEZ CALLEJA Eduardo**, *Las víctimas mortales de la violencia sociopolítica en la segunda república española (1931-1936)*, Comares Historia, Editorial Comares, Grenade, 2015, 504 p.

**GUITTET Pierre-Emmanuel**, *Anti-terrorisme clandestin, anti-terrorisme officiel. Chroniques espagnoles de la coopération en Europe*, Athéna Editions, Outremont, Québec, 2010, 156 p.

**HALIMI Gisèle**, *Le procès de Burgos*, Gallimard, Paris, 1971, 321 p.

**HERMET Guy**, *L'Espagne au XXème siècle*, PUF, Paris, 1992, 320 p.

**IZQUIERDO Jean-Marie**, *La question basque*, Editions Complexe, Bruxelles, 2000, 191 p.

**JACKSON Gabriel**, *La República española y la Guerra civil*, Crítica, Barcelone 1999, 482 p.

**JAUREGI BERECIARTU Gurutz**, *Ideología y estrategia política de ETA: Análisis de su evolución entre 1959-1968*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1981, 512 p.

**JIMENO Roldán**, *Amnesties, Pardons and transitional justice. Spain's pact of Forgetting*, Transitional Justice, Routledge, Londres, 2018, 264 p.

**JOINET Louis**, *Mes raisons d'État. Mémoires d'un épris de justice*, La Découverte, Paris, 2013, 350 p.

**JULIÁ DÍAZ Santos**, *Víctimas de la guerra civil*, Ediciones Martínez Roca, Madrid, 1999, 440 p.

**KAMINIS Georges**, *La transition constitutionnelle en Grèce et en Espagne*, LGDJ, Paris, 1993, 328 p.

**LABORDE Denis** (coord.), *La question basque*, L'Harmattan, Paris, 1998, 572 p.

**LEONOSIO Rafael, MOLINA Fernando et MURO Diego**, *ETA's terrorist campaign: from violence to politics, 1968-2015*, Routledge, Londres, 2017, 254 p.

**LINZ Juan, STEPAN Alfred**, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe*, Baltimore, John Hopkins University Press, Baltimore, 1996, 504 p.

**LOPEZ ADAN Emilio**, *Biolentzia politikoaren memoriak 1967-1978*, Maiatz, Bayonne, 2014, 390 p.

**LÓPEZ ROMO Raúl, FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, RODRÍGUEZ PEREZ Maria Pilar, GARCÍA ARRIZABALAGA Iñaki, LEONISIO Rafael, PEREZ Lourdes, MATE Reyes, ZUBERO Imanol, SAEZ DE LA FUENTE Izaskun, ITXASO Denis, MENDIA Idoia**, *Del final del terrorismo a la convivencia*, Ramon Rubial Fundazioa, Catarata, Madrid, 2019, 189 p.

**LOYER Barbara**, *Géopolitique du Pays basque - Nations et nationalismes en Espagne*, L'Harmattan, Paris, 1997, 415 p.

**MADARIAGA Julen**, *Egiari Zor*, Txalaparta, Tafalla, 2014, 336 p.

**MASSEY Jacques**, *ETA - Histoire secrète d'une guerre de cent ans*, Flammarion, Paris, 2010, 386 p.

**MASSIAS Jean-Pierre**, *Faire la paix au Pays Basque*, Edition Elkar Histoire, Bayonne, 2012, 91 p.

**MATEO SANTAMARIA Eduardo, RIVERA BLANCO Antonio** (eds), *Víctimas. ¿Todas iguales o todas diferentes? Caracterización y respuestas ante un fenómeno complejo*, Fundación Fernando Buesa Blanco e Instituto Universitario Valentín de Foronda, Vitoria-Gasteiz, 2017, 210 p.

**MAURICE Thierry**, *La transition démocratique, L'Espagne et ses ruses mémorielles (1976-1982)*, Préface de Bernard BESSIERE, Mondes Hispanophones 41, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2013, 413 p.

**MEES Ludger**, *The Basque Contention : Ethnicity, Politics, Violence*, Europa Country Perspectives, Routledge, Londres, 2019, 300 p.

**MORENO Irene et RIVERA Antonio** (ed.), *La Sociedad vasca ante el terrorismo (A través de los fondos de la Fundación Sancho el Sabio)*, Fundación Sancho el Sabio, Fundación Fernando Buesa, Vitoria-Gasteiz, 2018, 97 p.

**MORENO Luis**, *La federalización de España. Poder político y territorio, Siglo XXI*, Madrid, 1997, 204 p.

**MUNARRIZ Fermín**, *El tiempo de las luces. Entrevista con Arnaldo Otegi*, Baigorri Argitaletxea, Bilbao, 2012, 256 p.

**MURUA URIA Imanol**,

- *Ekarri armak, ETAre jardun armatuaren bukaeraren kronika*, Elkar, Saint-Sébastien, 2015, 272 p.
- *Ending ETA's armed campaign, How and why the Basque armed group abandoned violence*, Routledge Critical terrorism studies, Routledge, Londres, 2017, 235 p.
- *Loiolako hegiak*, Elkar, Saint-Sébastien, 2010, 316 p.

**NICOLAS Encarna**, *La libertad encadenada - España en la dictadura franquista 1939-1975*, Alianza editorial, Madrid, 2005, 455 p.

**NOIVO Diogo**, *Uma História Da ETA - Nação E Violência: A ETA Em Espanha E Portugal*, Pedro Bernardo, Lisbonne, 2020, 400 p.

**ORTIZ DE ORRUNO José María** et **PEREZ José Antonio** (eds), *Construyendo memorias. Relatos históricos para Euskadi después del terrorismo*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2013, 288 p.

**PAYNE Stanley**, *La guerra civil española*, Rialp, Madrid, 2014, 336 p.

**PEREZ DIAZ Victor**, *The Return of Civil Society. The Emergence of Democratic Spain*, Harvard University Press, Cambridge, 1993, 364 p.

**PRESTON Paul**, *The Spanish Holocaust: Inquisition and Extermination in Twentieth-Century Spain*, W. W. Norton & Company, New York, 2011, 732 p.

**REDERO SAN ROMAN Manuel**, *Transición a la democracia y poder político en la España*, Librería Cervantes, Salamanca, 1993, 105 p.

**RIVERA Antonio** (ed.),

- *Naturaleza muerta, Usos del pasado en Euskadi después del terrorismo*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Saragosse, 2018, 236 p.
- *Nunca hubo dos bandos. Violencia política en el País Vasco 1975–2011*, Comeras Historia, Grenade, 2019, 226 p.

**RODRIGO Javier**, *Cautivos: Campos de concentración en la España franquista, 1936-1947*, Contrastes, Editorial Crítica, Madrid, 2005, 410 p.

**RODRIGUES Denis**, *La Transition en Espagne, Les enjeux d'une démocratisation complexe (1975-1986)*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2012, 271 p.

**RODRÍGUEZ GALINDO Enrique**, *Mi vida contra ETA. La lucha antiterrorista desde el cuartel de Inchaurren*, Planeta, Barcelona, 2006, 625 p.

**SÁNCHEZ SOLER Mariano**, *La transición sangrienta: una historia violenta del periodo democrático en España*, Atalaya, Ediciones Península, Barcelone, 2010, 522 p.

**SARTORIUS Nicolás**, **SABIO Alberto**, *El final de la dictadura. La conquista de la democracia en España (Noviembre de 1975-Junio de 1977)*, Temas de Hoy, Madrid, 792 p.

**SILVA Emilio**, **MACIAS Santiago**, *Les fosses du franquisme*, Calmann-Lévy, Paris, 2006, 307 p.

**SILVA Lorenzo**, **ARALUCE Gonzalo**, **SÁNCHEZ CORBI Manuel**, *Sangre, sudor y paz: La Guardia Civil contra ETA*, Ediciones Península, Barcelone, 2017, 520 p.

**SOTO Álvaro**, *La transición a la democracia-España 1975-1982*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, 203 p.

**SOTO Iñaki**, *ETA-ren zuzendaritzarekin azken elkarrizketa. Gernikatik Arnagara*, Txalaparta, Tafalla, 2018, 245 p.

**THOUVEREZ Ludivine**, *Violence d'État et Médias - Le traitement informatif du GAL dans la presse française et espagnole de référence (1983-1986)*, Institut Universitaire Varenne, Paris, 2011, 408 p.

**TROUVE Matthieu**, *L'Espagne et l'Europe : de la dictature de Franco à l'Union européenne*, Peter Lang, Bruxelles, 2008, 522 p.

**UGARTE TELLERIA Javier** (dir.), *La transición en el País Vasco y España: historia y memoria*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1998, 282 p.

**VILLA Imanol**, *Historia del País Vasco durante el franquismo*, Silex, Madrid, 2009, 232 p.

**VUELTA SIMON Samuel, ALLOVIER-MAUREL Patrice**, *La justice française contre ETA*, Presses Universitaires de France, Paris, 2012, 300 p.

**WOODWORTH Paddy**, *Dirty war, clean hands: ETA, the GAL and spanish democracy*, Crítica, Barcelone, 2002, 527 p.

*B. Chapitres d'ouvrages*

**AGUILAR Paloma**, « La amnesia y la memoria: las movilizaciones por la amnistía en la transición a la democracia », in CRUZ Rafael, PÉREZ LEDESMA Manuel, *Cultura y movilización en la España contemporánea*, Alianza, Madrid, pp. 327-357.

**ALONSO Rogelio, DOMINGUEZ IRIBARREN Florencio**, « The IRA and ETA : the international connections of ethno-nationalist terrorism in Europe », in SAIKIA Jaideep, STEPANOVA Ekaterina (eds), *Terrorism-Patterns of internationalization*, Sage, New Delhi, 2009, pp. 3-17.

**BOYD Carolyn**, « «Responsibilities » and the Second Republic, 1931-1936 », in Martin BLINKHORN (ed.), *Spain in Conflict, 1931-1939, Democracy and Its Enemies*, Sage, Londres, 1986, pp. 14-39.

**CAMPUZANO CARVAJAL Francisco**, « La transition, un mythe fondateur », in CAMPUZANO CARVAJAL Francisco (dir.), *Figures de la mythification dans l'Espagne du XXe siècle*, Presses universitaires de la Méditerranée, Montpellier, 2007, pp. 142-161.

**FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka**, *La calle es nuestra. La transición en el País Vasco (1973-1982)*, in TORAL Mikel (ed.), *Kultura abierta*, Bilbao, 2015, 124 p.

**FUSI Juan Pablo**, « La Guerra civil en el País Vasco: Una perspectiva general », in DE LA GRANJA SAINZ José Luis, GARITAONANDIA GARNACHO Carmelo (eds), *La guerra civil en el País Vasco: 50 años después*, EHU-UPV, Bilbao, 1987, pp. 43-52.

**GOMEZ CALVO Javier, ZUBIAGA ARANA Erik**, « Represión de guerra y dictadura en el País Vasco. Cifras y letras », in RIVERA Antonio, *Naturaleza muerta: Usos del pasado en Euskadi después del terrorismo*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Saragosse, 2018, pp. 143-158.

**LANDABURU Gorka**, « ETA, une menace constante pour la société basque », in *Un an après Madrid... L'Europe face au terrorisme*, Publication de l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Actes du colloque « L'Europe face au terrorisme » du 8 mars 2005, Paris, pp. 15-21.

**LETAMENDIA Pierre**, « La transition démocratique : Une comparaison des cas chilien et espagnol », in *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, Paris, 1992, pp. 559-578.

**MOLINA APARICIO Fernando**, « Afinidades electivas. Franquismo e identidad vasca », in MICHONNEAU Stéphane, NUNEZ-SEIXAS Xosé (eds), *Imaginarios y representaciones de España durante el franquismo*, Casa de Velázquez, Madrid, 2014, pp. 155-175.

**PEREZ AGOTE Alfonso**, « Prophétie auto-réalisée et deuil non résolu. La violence politique basque au XXIe siècle », in CRETTEZ Xavier (dir.), *Les violences politiques en Europe. Un état les lieux*, La Découverte, Paris, 2010, pp. 105-122.

**REINARES Fernando, JAIME-JIMENEZ Oscar**, « Countering terrorism in a new democracy: the case of Spain », in REINARES Fernando, *European democracies against terrorism-Governmental policies and intergovernmental cooperation*, Ashgate, Dartmouth, 2000, pp. 119-145.

C. *Articles de revues*

**AGUERRE Christian, LOYER Barbara**, « Terrorisme et Démocratie : les exemples basque et catalan », *Herodote*, n°130, 2008, pp. 112-145.

**AGUILAR Paloma, SÁNCHEZ-CUENCA Ignacio**, « Terrorist Violence and Popular Mobilization: The Case of the Spanish Transition to Democracy », *Politics & Society*, vol. 37 n°3, 2009, pp. 428-453.

**AGUILAR Paloma**,

- « La peculiar evocación de la guerra civil por el nacionalismo vasco », *Cuadernos de Alzate*, n°18, 1988, pp. 21-40.
- « El primer ciclo de exhumaciones y homenajes a fusilados republicanos en Navarra », *Kamchatka-Revista de análisis cultural*, n°13, 2019, pp. 227-269.

**AROSTEGUI Julio**, « La mémoire de la guerre civile et du franquisme dans l'Espagne démocratique », *Vingtème Siècle*, n°74, 2002/2, pp. 31-42.

**BABY Sophie**,

- « Les résistances politiques au processus de transition vers la démocratie en Espagne », *Hypothèses*, 2003, pp. 215-223.
- « Sortir de la guerre civile à retardement : le cas espagnol », *Histoire@Politique*, n°3, 2007, pp. 1-13.

**CASTELLS ARTECHE Luis**, « La sociedad vasca ante el terrorismo. Las ventanas cerradas (1977-2011) », *Historia y Política*, n°38, 2017, pp. 247-382.

**DE LA GRANJA José Luis**, « El nacimiento de Euskadi: El estatuto de 1936 y el primer gobierno vasco », *Historia Contemporánea*, n°35, 2007, pp. 427-450.

**DEMANGE Christian**, « La Transition espagnole : grands récits et état de la question historiographique », *ILCEA-Revue de l'Institut des langues et cultures d'Europe, Amérique, Afrique, Asie et Australie*, 2010, pp. 1-17.

**ELORZA Antonio**,

- « La Nation basque : du mythe à l'histoire », *Les Temps Modernes*, n°614, 2001, pp. 81-96.
- « Nationalisme basque : les chemins de la sécession », *Critique internationale*, n°11, 2001, pp. 6-14.

**FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, LÓPEZ ROMO Raúl**,

- « Deuda de sangre. La visión del pasado de ETA y el IRA », *Aportes*, n°97, 2018, pp. 267-294.
- « Relatos del Relato. El Centro Memorial Víctimas del Terrorismo », *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, n°37, 2019, pp. 55-77.

**FERNÁNDEZ SOLDEVILLA Gaizka, LÓPEZ ROMO Raúl, BARANDIARAN CONTRERAS Miren, CASANELLAS Paul**, « La documentación de (y sobre) ETA », *Tabula: revista de archivos de Castilla y León*, n°14, 2011, pp. 45-57.

**GONZÁLEZ SAEZ Juan Manuel**, « La violencia política de la extrema derecha durante la transición española (1975-1982) », *Historia Actual*, n°27, 2012, pp. 371-372.

**GUITTET Emmanuel-Pierre**, « Les recours à l'état d'exception sous le régime franquiste (1956-1975) », *Cultures & Conflits*, vol. 113, n°1, 2019, pp. 89-98.

**HERMET Guy**, « Espagne : changement de la société, modernisation autoritaire et démocratie octroyée », *Revue française de science politique*, n°4-5, 1977, pp. 582-600.

**IZQUIERDO Jean-Marie**, « Trajectoires nationalistes. Les nationalismes en Pays Basque français et espagnol », *Pôle Sud*, n°20, 2004, pp. 47-61.

**JULIÁ DÍAZ Santos**, « Echar al olvido. Memoria y amnistía en la transición », *Claves de razón práctica*, n°129, 2003, pp. 14-24.

**LASAGABASTER HERRARTE Iñaki**, « Considérations sur le nationalisme au Pays basque », *Les Temps Modernes*, n°614, 2001, pp. 165-180.

**MARTINEZ-MALER Odette**, « Les guérillas antifranquistes (1939-1961). À propos d'une amnésie », *Mouvements*, n°19, 2002, pp. 144-149.

**MICHONNEAU Stéphane**, « L'Espagne entre deux transitions ? De la mémoire de la guerre civile à celle de l'après-guerre (1975-2007) », *Histoire@Politique*, n°29, 2016, pp. 60-72.

**MÍGUEZ MACHO Antonio**, « Nuestro pasado presente: práctica genocida y franquismo », in ARÓSTEGUI Julio, MARCO Jorge, GÓMEZ BRAVO Gutmaro (coord.), « De genocidios; Holocaustos, exterminios... Sobre los procesos represivos en España durante la Guerra Civil y la Dictadura », *Hispania Nova - Revista electrónica de Historia Contemporánea*, n°10, 2012, pp. 474-497.

**MORENTIN Benito, CALLADO Luis F., IDOYAGA M. Itxaso**, « A follow-up study of allegations of illtreatment/torture in incommunicado detention in Spain. Failure of international preventive mechanisms », *Torture: quarterly journal on rehabilitation of torture victims and prevention of torture*, n°18, 2008, pp. 87-98.

**MORENTIN Benito, LANDA GOROSTIZA Jon-Mirena**, « La tortura en relación a la aplicación de la normativa antiterrorista : una aproximación estadística multifactorial », *Eguzkilore*, n°25, 2011, pp. 49-73.

**PELLISTRANDI Benoît**,

- « La droite espagnole à l'épreuve de la démocratie. Normalisation, élections, parlementarisation », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°3, HS n°12, 2017, pp. 173-191.
- « Récits de la démocratie espagnole », *Commentaire*, vol. 4, n°4, 2018, pp. 809-816.

**ROZENBERG Danielle**,

- « Le “ pacte d'oubli ” de la transition démocratique en Espagne, Retours sur un choix politique controversé », *Politix*, 2006/2 n°74, pp. 173-188.
- « Mémoire, justice et... raison d'État dans la construction de l'Espagne démocratique », *Histoire@Politique*, 2007/2, n°2, pp. 1-16.

**SÁNCHEZ-CUENCA Ignacio**, « La violencia terrorista en la transición española a la democracia », *Historia del presente*, n°14, 2009, pp. 9-24.



**SÁNCHEZ-CUENCA Ignacio, MEDINA Luis Fernando**, « Institutional suicide and elite coordination : the Spanish transition revisited », *South European Society and Politics*, 2019, pp. 463-484.

**TROUVE Matthieu**, « Un voisinage complexe : l'Espagne et l'Europe de la guerre froide à la mort de Franco », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, vol. 97-98, n°1, 2010, pp. 17-23.

**ZUBIAGA Erik**, « La represión franquista de guerra en el País Vasco a debate: entre el exterminio y el oasis », *Historia y Política*, n°37, 2017, pp. 357-384.

#### D. Autres ressources en ligne

##### **Berria,**

- « ETA desegiteko erabakia estrategikoa izan zen, irabazteko anbizioz hartua », 2 mai 2019
- « Bidegurutzeko memoriak », 7 juin 2019.
- « Gobernuak ildo argi bat balu, fiskaltzak men egin beharko luke », 23 juin 2020.

##### **Centro de Investigaciones Sociológicas,**

- Centro de Investigaciones Sociológicas, n°2666, 13 décembre 2006, disponible en ligne : [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=6158](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=6158)
- Centro de Investigaciones Sociológicas n°3162, 1<sup>er</sup> décembre 2016, disponible en ligne : [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14320](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14320)
- Centro de Investigaciones Sociológicas n°3234, 1<sup>er</sup> décembre 2018, disponible en ligne : [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14439](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14439)

##### **Central Intelligence Agency,**

- « Terrorism review », 19 janvier 1984, [consulté le 14 juillet 2020], disponible en ligne : <https://www.berria.eus/dokumentuak/dokumentua1925.pdf>
- « Spain : Basque Terrorism and Government response », novembre 1984, [consulté le 14 juillet 2020], disponible en ligne : <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85S00316R000300110004-3.pdf>

##### **Euskobarómetro,**

- *Estudio periódico de la opinión pública vasca*, mai 2010, EHU-UPV, 72 p., disponible en ligne: <https://www.ehu.eus/documents/1457190/1525260/EB+MAYO+10.pdf/e03fb4a9-68c2-4912-87c5-9a897f545c76>
- *Estudio periódico de la opinión pública vasca*, mai 2018, EHU-UPV, 58 p., disponible en ligne: <https://ep00.epimg.net/descargables/2018/07/13/dc4827dcfdebec8a2159e5d1940ca764.pdf>
- *Euskobarometro, Estudio periódico de la opinión pública vasca*, octobre 2018, 59 p., disponible en ligne: <https://www.ehu.eus/documents/1457190/1525260/EB+2018+octubre.pdf/5f41df21-4582-5522-74e3-7433ba0e6e1a>

##### **El Mundo,**

- « Para miles de guardias civiles ETA fue una obsesión », 21 novembre 2017.
- « Marlaska, sobre el terrorismo: "Nunca existieron dos bandos, hubo asesinos y víctimas », 9 mars 2020.
- « La utilidad de la violencia », 11 juin 2020.

**Europe 1**, « Espagne : la fin de l'ETA », *Les Carnets du Monde*, 4 mai 2018.

**France Culture,**

- « ETA, l'adieu aux armes », Le Magazine de la Rédaction, 20 janvier 2012.
- « Les enfants perdus de l'Espagne », Le Magazine de la Rédaction, 4 janvier 2013.
- « Sur la route... de la société civile dans la construction de la paix au Pays Basque », Sur la route, 21 janvier 2017.
- « Plaintes pour torture : les oubliés du franquisme », Grand reportage, 6 juillet 2019.

**Gara/Naiz,**

- « ETA al pueblo vasco : declaración del daño causado », 20 avril 2018.
- « Noticia explicativa de ETA de la declaración sobre el daño causado », 20 avril 2018.

**Le Monde Diplomatique,**

- « Choisir la paix au Pays basque », juin 2011.
- « Bataille pour la paix au Pays basque », juillet 2018.

**Mediabask,**

- « La fin d'ETA », 4 juin 2018.
- « Les Artisans de la paix grossissent leurs rangs », 20 décembre 2019.
- « L'année 2020 devra faire bouger les lignes », 11 janvier 2020.

**Público,**

- « Euskadi, único lugar del mundo donde la paz llegará sin el apoyo del gobierno », 2 mai 2018.
- « La Asociación 11M pide a Mar Blanco que dimita de la Fundación de Víctimas del Terrorismo », 9 avril 2019.
- « Cuando en las fosas no quedan ni los huesos », 29 août 2019.

## **ANNEXES**

Annexe n°1 : Synthèse chronologique des deux dynamiques transitionnelles

Année	Transition vers la démocratie	Transition vers la paix
1936		Début de la guerre civile (17-18 juillet)
1937		Bombardement de Gernika (26 avril)
1939		Fin de la guerre civile
1952		Naissance d' <i>Ekin</i>
1959		Naissance d'ETA
1960		Attentat du DRIL (27 juin)
1962		Première assemblée d'ETA à Urt (64)
1968		ETA assassine le Garde civil José Pardines (7 juin) ETA assassine Melitón Manzanos (2 août)
1969	Loi de réforme politique Juan Carlos de Bourbon est désigné successeur de Francisco Franco	
1970		Procès de Burgos (décembre)
1973	L'amiral Carrero Blanco est nommé chef du gouvernement (8 juin) Carlos Arias Navarro (29 décembre)	ETA assassine l'amiral Carrero Blanco (20 décembre)
1974		Attentat de la cafetería Rolando à Madrid (13 septembre)
1975	Mort de Franco (20 novembre) Juan Carlos de Bourbon devient roi d'Espagne (22 novembre)	
1976	Adolfo Suárez (UCD) est nommé chef du gouvernement (3 juillet) Loi de réforme politique (18 novembre)	« Massacre » du 3 mars 1976 à Vitoria-Gasteiz
1977	Élections législatives générales (15 juin)	Loi 49/1977 relative à l'amnistie Discussions de Chiberta entre les organisations nationalistes basques <i>Semana Negra</i> à Madrid (22-24 janvier) Scission ETA-m et ETA-pm
1978	Référendum d'adoption de la nouvelle Constitution (6 décembre)	
1979	Référendum du Statut d'Autonomie de la Communauté Autonome Basque (25 octobre)	
1980	Premières élections parlementaires dans la Communauté Autonome Basque (9 mars) Carlos Garaikoetxea (PNV) devient <i>lehendakari</i> (9 avril)	Année la plus meurtrière d'ETA
1981	Leopoldo Calvo-Sotelo (UCD) est nommé chef du gouvernement central (26 février)	Joseba Arregi meurt des actes de torture subis dans le cadre de son arrestation (13 février) Tentative de coup d'État militaire (23 février)
1982	Felipe González (PSOE) est nommé chef du gouvernement central, première alternance en Espagne	Dissolution d'ETA-pm
1983		Début des GAL Enlèvement de José Antonio Lasa et José Ignacio Zabala par les GAL (octobre)

1986	Entrée de l'Espagne dans la Communauté Economique Européenne	
1987		Fin des GAL Attentat d'Hipercor par ETA (19 juin)
1988		Pacte d'Ajuria Enea (12 janvier) Première trêve d'ETA (28 janvier)
1989		Discussions d'Alger entre ETA et le gouvernement central.
1992		Arrestations de Bidart (64)
1995		Assassinat de Gregorio Ordoñez (23 janvier)
1996	José María Aznar (PP) est nommé chef du gouvernement central, deuxième alternance politique en Espagne	Trêve d'ETA Enlèvement par ETA de José Antonio Ortega Lara
1997		Enlèvement et assassinat par ETA de Miguel Ángel Blanco (10-12 juillet)
1998		Pacte de Lizarra-Garazi (12 septembre) ETA déclare une trêve « indéfinie » (16 septembre)
1999		Négociations entre ETA et le gouvernement central (PP) à Zurich ETA annonce la fin de la trêve (28 novembre)
2001		Assassinat par ETA de Manuel Gimenez Abad (6 mai)
2002		
2003		Fermeture du quotidien bascophone <i>Egunkaria</i> (20 février)
2006		Négociations entre ETA et le gouvernement espagnol ETA annonce un cessez-le-feu (24 mars) Discussions de Loiola Attentat d'ETA à l'aéroport de Madrid (30 décembre)
2007		ETA annonce la fin du cessez-le-feu (5 juin)
2010		Assassinat par ETA du brigadier Jean-Serge Nérin
2011		ETA annonce un cessez-le-feu « permanent et vérifiable » (10 janvier) Conférence internationale d'Aiete (17 octobre) ETA déclare la fin du recours à la violence (20 octobre)
2014		« Échec » de la tentative de désarmement par ETA (février)
2017		« Journée du désarmement » à Bayonne et aux alentours (8 avril)
2018		ETA annonce sa dissolution (3 mai) Conférence internationale d'Arnaga, Camboles-bains (4 mai)

Annexe n°2 : Tableau de synthèse thématique des législations des communautés autonomes relatives à la « mémoire historique »<sup>1577</sup>

	Exhumations			Symboles			Institutionnalisation			Justice			Commissions <i>ad hoc</i>
	Protocole fosses	Banque de données ADN	Mapa de fosas	Retrait symboles	Régime de sanction	Certificat de victimes	Institut régional de mémoire	Día de la Memoria	Lugares de Memoria	Déclaration ou demande de nullité procès franquistes	Preuves exhumations	Soutien à plainte	
Loi 52/2007	X		X	X		X					X		X
Andalousie	X	X	X	X	X							X	X
Aragon	X	X	X	X	X			X	X		X	X	
Asturies	X	X	X	X	X		X		X	X			
Baléares	X		X	X	X	X		X	X	X	X		
Communauté Autonome Basque	X	X	X	X			X	X	X				X
Canaries	X	X	X	X					X				
Cantabrie			X										
Castilla-la- Mancha			X										
Castilla y Leon		X	X	X	X								
Catalogne	X	X	X	X		X	X		X	X	X		
Extremadura	X	X	X	X	X		X	X	X			X	
Galicie			X										
Madrid			X										
Murcia			X										
Communauté Forale de Navarre	X	X	X	X		X	X		X	X			X
Rioja			X				X						
Valencia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	

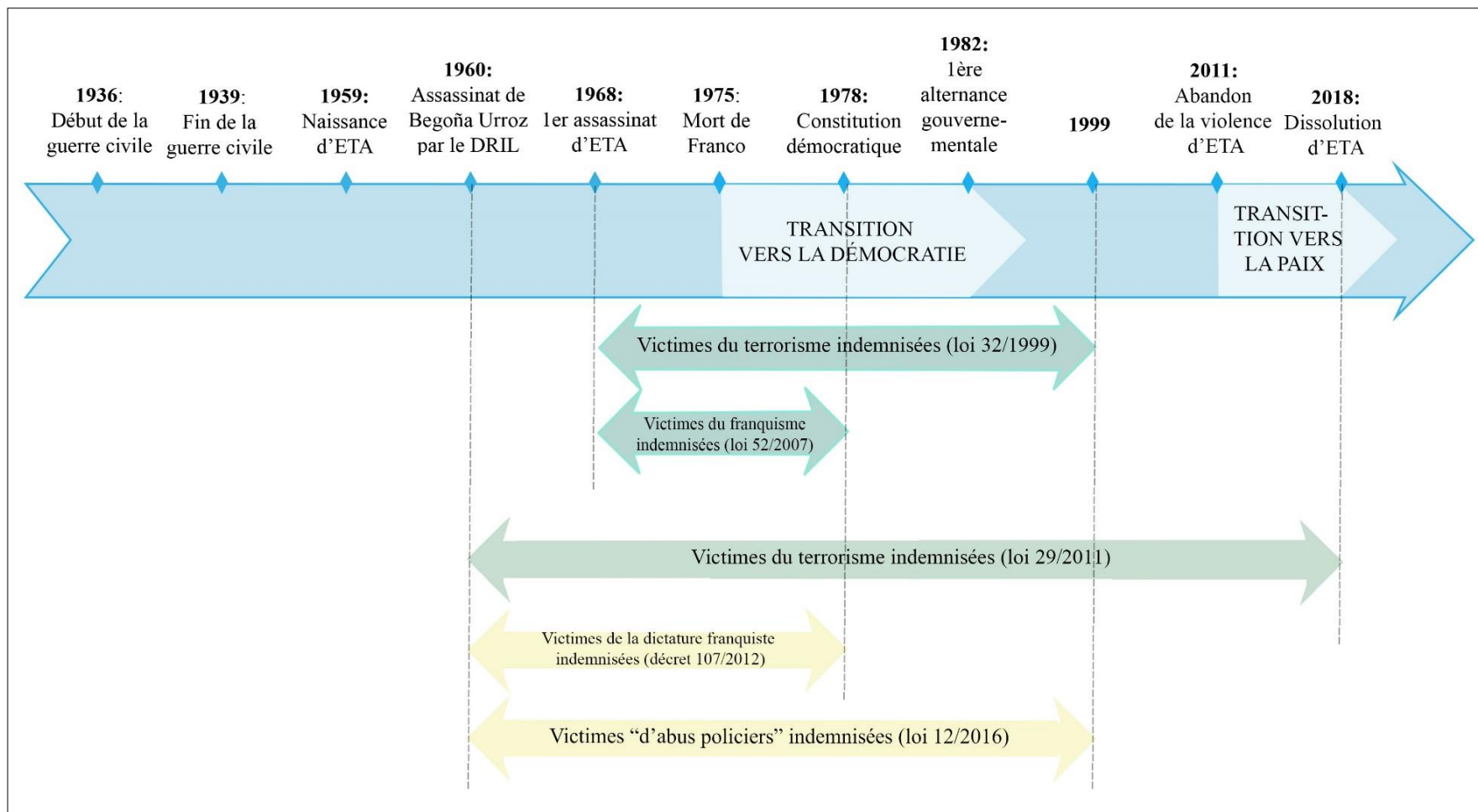
<sup>1577</sup> Actualisation et adaptation de la proposition de classification de Francisco Ferrándiz et Marije Hristova, *Informe sobre las políticas públicas de Memoria Histórica en Euskadi a petición del Parlamento Vasco*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 29 novembre 2018, p. 11.

*Annexe n°3 : Tableau comparatif des indemnisations prévues par les législations centrales et de la Communauté Autonome Basque (en euros)*

	Loi 32/1999 (victimes du terrorisme)	Loi 52/2007 (victimes guerre civile et franquisme)	Loi 29/2011 (victimes du terrorisme)	Décret 107/2012 (victimes fin franquisme)	Loi 12/2016 (victimes abus policiers)
Période d'application	1968-1999	1968-1978	à partir de 1960	1960-1978	1960-1999
Décès	140 000	135 000	500 000	135 000	135 000
Grande invalidité	390 000	135 000	750 000	390 000	390 000
Incapacité permanente absolue	100 000	35000	300 000	95 000	95 000
Incapacité permanente totale	50 000		200 000	45 000	45 000
Incapacité permanente partielle	40 000		125 000	35 000	35 000
Lésions permanentes non invalidantes			100 000	10 000	(voir note de bas de page) <sup>1578</sup>
Enlèvement			125 000		

<sup>1578</sup> Concernant les lésions permanentes ne provoquant pas d'invalidité, l'indemnisation est calculée par rapport aux barèmes en vigueur prévue par la Sécurité sociale (mais multipliée par trois).

Annexe n°4 : Champ d'application des législations espagnole (vert) et de la Communauté Autonome Basque (jaune) attribuant des indemnisations aux victimes





# INDEX THÉMATIQUE

*Les chiffres et les nombres renvoient aux pages de la thèse.*

## A

**Abertzale**, 40, 48, 107, 111, 113, 117, 136, 137, 138, 139, 140, 146, 191, 228, 233, 234, 241, 268, 271, 275, 277, 279, 280, 292, 321, 326, 336, 419, 446

**Afrique du Sud**, 146, 279

### Amnistie

*Cadre juridique*, 66, 78, 79, 94, 96, 98, 338, 441, 499

*Dénonciation*, 46, 101, 302, 309, 315

*Revendication*, 99, 100, 175, 280, 313, 332, 335, 336

**Argentine**, 67, 69, 99, 207, 231, 264, 265, 269, 307, 311, 313, 317, 398, 402

**Artisans de la paix**, 48, 141, 286, 292, 326, 329, 330, 338, 339, 484, 497

### Association de victimes

*AVT*, 215, 219, 221, 226, 227, 228, 229, 241, 436

*COVITE*, 117, 204, 215, 219, 226, 227, 229, 231, 232, 233, 234, 239, 241, 284, 331

*Dignidad y Justicia*, 216, 225, 229, 230, 234, 292

## B

**Bake Bidea**, 48, 267, 331, 334, 484

## C

**Colombie**, 146, 248, 261

### Commissions Vérité et Réconciliation

*Débat CAB*, 420

*Débat Espagne*, 404, 409

*Modèle*, 22, 60, 393, 397, 399, 402, 404, 412, 414, 429, 450, 451

**Communauté d'Agglomération Pays Basque**, 138, 285, 319, 327, 331, 334, 337

**Communauté Forale de Navarre**, 85, 230, 290, 293, 356, 358, 361, 366, 372, 381, 439

**Compétence universelle**, 74, 230, 231, 307, 311, 313

**Conflit basque**, 41, 43, 48, 50, 114, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 172, 193, 213, 241, 266, 267, 268, 270, 275, 280, 284, 320, 321, 322, 324, 326, 327, 332, 333, 335, 336, 404, 413, 418, 430, 443, 445

**Cour pénale internationale**, 20, 26

### Crimes internationaux

504

*Crimes contre l'humanité*, 77, 78, 81, 97, 171, 229, 230, 302, 308, 309, 310, 311, 314, 351, 384, 386, 391, 410, 411

*Crimes de génocide*, 77, 137, 150, 229, 230, 231, 311, 314

*Crimes de guerre*, 74, 78, 171, 351, 369, 411

## D

**Désarmement**, 25, 48, 117, 147, 148, 269, 279, 283, 286, 288, 340, 341, 500

**Disparition forcée**, 31, 72, 73, 75, 78, 81, 83, 86, 97, 127, 183, 186, 265, 269, 305, 308, 310, 333, 351, 369, 391, 402, 409, 418, 419, 433

## E

**Ertzaintza**, 238, 425, 430, 433

### ETA

*Disparition*, 116, 117, 138, 140, 278

*Naissance*, 85, 107, 109, 110, 132, 139

*Violence*, 34, 111, 112, 114, 116, 117, 203, 231, 232

**Exhumation**, 178, 179, 182, 184, 242, 243, 303, 308, 317, 349, 350, 353, 359, 360, 361, 369, 374, 375, 377, 378, 384, 385, 387, 390, 446, 501

**Expertise**, 51, 53, 253, 256, 268, 270, 272, 275, 276, 278, 284, 418, 427, 432, 441

## F

**Forum Social**, 138, 189, 234, 268, 333, 418

### Franquisme

*Héritage*, 304, 352

*Violence*, 81, 107, 109, 120

## G

**GAL**, 124, 125, 143, 148, 159, 173, 189, 190, 191, 205, 208, 210, 214, 323, 379

**Garanties de non-répétition**, 20, 22, 146, 148, 239, 243, 258, 303, 325, 328, 337, 338, 351, 354, 356, 368, 389, 402, 412, 433, 483

**Gogora**, 153, 211, 217, 221, 378

**GTDFI**, 13, 127, 183, 305, 309, 310, 313, 315, 409

**Guardia Civil**, 108, 123, 134, 354, 433, 439, 492

**Guerre civile**, 30, 81, 499

## I

**ICTJ**, 20, 26, 259, 284, 448, 465  
**Irlande du Nord**, 209, 273, 277, 279, 280, 281, 470

## J

**Justice restaurative**, 46, 174, 338, 351  
**Justice transitionnelle**  
*Définition*, 20, 28  
*Obstacles*, 37, 298, 319, 425, 437  
*Première temporalité*, 49, 263, 348, 404, 414  
*Seconde temporalité*, 270, 429

## L

**Lehendakari**  
*Agirre*, 30, 82, 228, 375  
*Garaikoetxea*, 39, 499  
*Ibarretxe*, 136, 139, 172, 173, 275, 276  
*López*, 174, 194, 219, 372, 420  
*Urkullu*, 137, 172, 207, 210, 237, 285, 292, 381, 421, 427, 445  
**Loi 52/2007**  
*Limites*, 183, 185, 186, 374, 385, 409  
*Réforme*, 301, 354  
*Rupture*, 179, 181, 182, 348, 350

## M

**Mémoire**  
*Journée*, 219, 222, 267, 367, 501  
*Politique publique*, 21, 29, 39, 92, 148, 153, 206

## N

**Négociation**, 35, 89, 111, 113, 114, 133, 226, 254, 270, 271, 274, 277, 280, 299, 340, 393, 500

## P

**Parti politique**  
*Ciudadanos*, 41, 151, 221, 230, 241, 302, 306, 357, 436, 439, 443  
*EH Bildu*, 40, 146, 232, 293, 372, 384, 388, 419, 437, 442, 443, 485  
*Eusko Alkartasuna*, 114, 116, 138  
*Herri Batasuna*, 40, 88, 113, 114, 137, 139, 188  
*Partido Popular*, 13, 39, 41, 104, 115, 117, 132, 134, 144, 146, 164, 178, 180, 193, 204, 205, 216, 226, 229, 231, 236, 238, 279, 281, 283, 288, 292, 299, 300, 301, 304, 305, 312, 357, 361, 369, 372, 373, 384, 409, 433, 434, 437, 439, 443  
*PCE*, 13, 89, 205  
*PNV*, 13, 38, 39, 41, 45, 88, 100, 107, 110, 111, 114, 116, 136, 137, 139, 141, 149, 150, 203,

206, 219, 220, 263, 270, 275, 279, 290, 325, 372, 374, 376, 384, 421, 425, 436, 438, 443, 445, 450, 499

*Podemos*, 42, 55, 144, 220, 263, 290, 302, 314, 315, 354, 357, 372, 384, 388, 411, 433, 437, 442

*PSOE*, 13, 39, 41, 88, 94, 113, 114, 117, 134, 144, 169, 174, 179, 180, 184, 191, 193, 230, 263, 290, 298, 301, 306, 310, 315, 345, 354, 357, 409, 410, 411, 438, 485, 499

*UCD*, 39, 88, 99, 499

*Vox*, 41, 191, 306, 357, 443

### Premier ministre

*Aznar*, 39, 113, 164, 168, 178, 180, 203, 238, 300, 500

*Calvo Sotelo*, 39, 111

*Rajoy*, 39, 42, 130, 188, 231, 274, 285, 291, 292, 293, 303, 310, 434, 436, 440

*Sánchez*, 39, 164, 227, 291, 353, 411, 436

*Suárez*, 39, 88, 95, 96, 186, 312, 499

*Zapatero*, 39, 117, 136, 174, 179, 180, 184, 226, 270, 274, 302, 313, 353

**Prisonnier**, 86, 95, 96, 116, 138, 139, 147, 175, 220, 267, 330, 332, 334, 335, 336, 337, 338, 352, 407, 446

### Procès

*Obstacles*, 189, 306, 309

*Organisation*, 19, 27, 66, 67, 69, 108

## R

**Réconciliation**, 280, 302, 310, 330, 349, 352, 395, 396

### Réparation

*CAB*, 39, 83, 167, 182, 196, 380, 387, 416, 429, 430, 431, 432, 433

*Cadre juridique international*, 70, 72, 73, 400

*Espagne*, 77, 168, 169, 180, 181, 351, 395, 404, 411, 425

## T

**Terrorisme**, 91, 100, 106, 113, 114, 123, 125, 131, 132, 133, 135, 136, 140, 143, 149, 151, 160, 162, 163, 164, 166, 169, 171, 173, 187, 204, 219, 221, 238, 239, 241, 291, 323, 379, 431

### Torture

*Interdiction*, 72, 76, 79, 400

*Pratique*, 108, 126

*Reconnaissance*, 44, 128, 151, 190, 195, 387

### Transition

*Définition*, 23

*Vers la démocratie*, 23, 30, 37, 87, 248, 499

*Vers la paix*, 24, 35, 37, 117, 118, 248, 270, 499

**Triple A**, 125, 173, 187

**TSJPV**, 13, 425, 426

# TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	2
RÉSUMÉ .....	3
RESUMEN .....	4
LABURPENA.....	7
SOMMAIRE.....	10
SIGLES ET ABRÉVIATIONS .....	12
INTRODUCTION GÉNÉRALE .....	15
Section 1 : La justice transitionnelle, un concept en mutation.....	19
I. Une origine inhérente à la transition .....	19
II. Un développement hors de la transition .....	26
Section 2 : La Communauté Autonome Basque, une transition complexe .....	29
I. Une identification ambiguë de la transition .....	30
A. <i>La transition vers la démocratie</i> .....	30
B. <i>La transition vers la paix</i> .....	35
II. L’admissibilité variable de la justice transitionnelle.....	37
A. Des clivages politiques autour de la justice transitionnelle .....	38
B. Des clivages académiques autour de la justice transitionnelle.....	43
Section 3 : La justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque, l’affranchissement de la transition .....	49
I. Hypothèse de l’étude.....	49
II. Méthodologie et plan de l’étude.....	51
A. Une méthodologie pluridisciplinaire.....	51
B. Plan de l’étude .....	55
PARTIE 1 : LA JUSTICE TRANSITIONNELLE AU-DELÀ DE LA TRANSITION, UNE COMPLEXITÉ REDOUTABLE.....	57
TITRE 1 : LA NAISSANCE POLITIQUE DU DÉFI TRANSITIONNEL .....	59
Chapitre 1 : La volonté initiale d’une transition démocratique apaisée .....	60
Section 1 : La reconnaissance des victimes au cœur de la justice transitionnelle .....	62
I. L’émergence de la pratique de la justice transitionnelle .....	62
A. <i>La banalisation de la pratique de la justice transitionnelle</i> .....	63
B. <i>Une pratique hors de la transition</i> .....	68
II. L’émergence d’un droit de la justice transitionnelle .....	70
A. <i>Le droit international de la justice transitionnelle</i> .....	70
1. Le droit à la vérité en droit international .....	71
2. Le droit à la réparation et l’obligation d’enquêter en droit international .....	73
B. <i>Le droit interne de la justice transitionnelle</i> .....	76
Section 2 : La reconnaissance des victimes absente de la transition démocratique espagnole .....	80
I. L’oblitération des victimes.....	80
A. <i>Des victimes de crimes graves</i> .....	81
B. <i>Des victimes invisibles au nom de la nouvelle démocratie</i> .....	86
1. Une transition consensuelle.....	87
2. Une transition instaurant le silence sur le passé .....	91
II. L’amnistie des responsables.....	94
A. La mise en place de l’amnistie.....	94
B. La justification contingente de l’amnistie.....	98
Conclusion du Chapitre 1 .....	102
Chapitre 2 : L’échec parallèle de la transition vers la paix.....	103
Section 1 : La continuité des violences malgré la transition .....	105
I. L’épanouissement de la violence d’ETA .....	106

A.	<i>Une violence d'opposition à la dictature</i> .....	107
B.	<i>Une violence structurant la nouvelle démocratie</i> .....	112
II.	La persistance de violences d'État .....	119
A.	<i>Un marqueur transitionnel</i> .....	119
B.	<i>Une anomalie démocratique</i> .....	123
1.	Les milices para-militaires dans la démocratie .....	123
2.	L'usage de la torture dans la démocratie .....	126
	Section 2 : La continuité des violences contre la transition .....	130
I.	L'ambiguïté dans la qualification des violences commises .....	131
A.	<i>Une violence terroriste anti-démocratique</i> .....	132
B.	<i>Une violence politique liée au « conflit basque »</i> .....	137
II.	L'ambiguïté dans la modélisation de la justice transitionnelle .....	143
A.	<i>Des temporalités distinctes pour la justice transitionnelle</i> .....	144
B.	<i>Des catégories de victimes distinctes pour la justice transitionnelle</i> .....	149
	Conclusion du Chapitre 2 .....	154
	CONCLUSION DU TITRE 1 .....	155
	 TITRE 2 : LA MATÉRIALISATION JURIDIQUE DU DÉFI TRANSITIONNEL .....	156
	Chapitre 1 : Une reconnaissance juridique inégale des victimes .....	157
	Section 1 : Des victimes sacralisées .....	159
I.	Une reconnaissance tardive .....	160
A.	<i>Des victimes ignorées pendant la transition vers la démocratie</i> .....	160
B.	<i>Des victimes modèles après la transition vers la démocratie</i> .....	163
II.	Une reconnaissance exceptionnelle .....	165
A.	<i>Une reconnaissance trans-transitionnelle</i> .....	165
B.	<i>Une reconnaissance renforcée</i> .....	172
	Section 2 : Des victimes marginalisées .....	176
I.	Une intégration difficile .....	176
A.	<i>Une rupture symbolique</i> .....	177
1.	Une mobilisation sociale inédite .....	178
2.	Une rupture juridique symbolique .....	181
B.	<i>Une rupture limitée</i> .....	183
II.	Une intégration tronquée .....	187
A.	<i>La mise à l'écart des « autres » victimes du terrorisme</i> .....	187
B.	<i>La négation des victimes de torture et de mauvais traitements</i> .....	192
	Conclusion du Chapitre 1 .....	198
	Chapitre 2 : Une reconnaissance mémorielle inégale des victimes .....	199
	Section 1 : Une concurrence mémorielle institutionnalisée .....	201
I.	Des frontières mémorielles poreuses .....	201
A.	<i>Le « nœud gordien » mémoriel</i> .....	202
B.	<i>La summa divisio mémorielle</i> .....	206
II.	Des frontières institutionnelles confuses .....	212
A.	<i>Une confusion institutionnelle</i> .....	212
B.	<i>Une confusion commémorative</i> .....	219
	Section 2 : Une concurrence victimaire institutionnalisée .....	224
I.	Des intérêts divergents .....	225
A.	<i>Des revendications persistantes</i> .....	226
B.	<i>Des revendications affaiblies</i> .....	235
II.	Des revendications convergentes .....	239
A.	<i>L'omniprésence du triptyque « vérité, justice, réparation »</i> .....	240
B.	<i>L'omniprésence du rôle de l'État</i> .....	242
	Conclusion du Chapitre 2 .....	246
	CONCLUSION DU TITRE 2 .....	247
	CONCLUSION DE LA PARTIE 1 .....	248

<b>PARTIE 2 : LA JUSTICE TRANSITIONNELLE AU-DELÀ DE LA TRANSITION, UNE ADAPTATION INDÉNIABLE.....</b>	<b>249</b>
<b>TITRE 1 : UN DISCOURS STRATÉGIQUE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE.....</b>	<b>252</b>
Chapitre 1 : Un recours opportun à la rhétorique de la justice transitionnelle .....	253
Section 1 : La signification des carences de la transition vers la démocratie.....	255
I. La construction d'un discours transnational de la justice transitionnelle.....	255
A. <i>La naissance du réseau transnational de la justice transitionnelle</i> .....	256
B. <i>Les ressources du réseau transnational de la justice transitionnelle</i> .....	260
II. L'appropriation du discours transnational de la justice transitionnelle.....	262
A. <i>L'intégration de la rhétorique de la justice transitionnelle pour les victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste</i> .....	263
B. <i>L'intégration de la rhétorique de la justice transitionnelle pour les victimes du « conflit basque »</i> .....	266
Section 2 : La signification d'une chorégraphie de la transition vers la paix.....	270
I. L'importation d'une chorégraphie pacificatrice.....	271
A. <i>L'importation utile d'une pratique internationalisée</i> .....	271
B. <i>L'importation nécessaire d'une alternative</i> .....	274
II. L'efficacité de la chorégraphie pacificatrice .....	277
A. <i>L'appropriation des rites de la pacification</i> .....	278
1. L'organisation des experts de la justice transitionnelle .....	278
2. Les limites de l'action des experts de la justice transitionnelle .....	283
B. <i>L'organisation inédite des rites de la pacification</i> .....	286
Conclusion du Chapitre 1 .....	295
Chapitre 2 : Un recours limité à la rhétorique de la justice transitionnelle.....	296
Section 1 : Un discours tributaire d'une transition sacralisée .....	298
I. La sacralisation durable de la transition originelle.....	298
A. <i>La puissance du mythe transitionnel</i> .....	299
B. <i>La matérialisation du mythe transitionnel</i> .....	303
II. Le refus persistant d'un nouveau récit judiciaire .....	306
A. <i>Les résistances face aux recours internes</i> .....	307
B. <i>Les résistances face aux recours internationaux</i> .....	311
C. <i>La justification par la temporalité</i> .....	315
Section 2 : Un discours révélateur d'un dévoiement délibéré.....	319
I. L'ambiguïté initiale d'un discours de la justice transitionnelle.....	320
A. <i>Un terrain d'importation de la justice transitionnelle singulier</i> .....	321
1. Une réalité victimaire spécifique.....	322
2. Un consensus politique inédit .....	325
B. <i>Une intégration des violences tronquée</i> .....	327
1. L'omniprésence rhétorique des victimes .....	328
2. L'absence matérielle des victimes.....	331
II. La contradiction matérielle d'un discours de la justice transitionnelle .....	334
A. <i>Une incantation lacunaire</i> .....	335
B. <i>Une incantation efficace</i> .....	339
Conclusion du Chapitre 2 .....	343
CONCLUSION DU TITRE 1 .....	344
<b>TITRE 2 : DES MÉCANISMES TANGIBLES DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE.....</b>	<b>345</b>
Chapitre 1 : Des mécanismes protéiformes .....	347
Section 1 : La diversification territoriale des instruments de justice transitionnelle.....	348
I. Une impulsion centrale pionnière.....	348
A. <i>Une première rupture symbolique</i> .....	349
B. <i>Une première rupture confirmée</i> .....	350
II. Une hétérogénéité régionale significative .....	355
A. <i>Des instruments inégaux</i> .....	356

B. <i>Des instruments inédits</i> .....	362
Section 2 : La pérennisation régionale des instruments de justice transitionnelle .....	371
I. Une institutionnalisation progressive .....	371
A. <i>Une institutionnalisation avant-gardiste</i> .....	372
B. <i>Une institutionnalisation consolidée</i> .....	378
II. Une institutionnalisation singulière.....	383
A. <i>L'absence de législation en débat</i> .....	383
B. <i>L'absence de législation en sursis</i> .....	388
Conclusion du Chapitre 1 .....	392
Chapitre 2 : Des mécanismes graduels .....	393
Section 1 : L'application difficile du modèle des Commissions Vérité.....	395
I. Un modèle universel.....	395
A. <i>Un instrument original de reconnaissance des victimes</i> .....	396
B. <i>Un instrument de réparation et socialisation des victimes</i> .....	400
II. Un modèle en débat.....	404
A. <i>La problématique de la réparation</i> .....	404
B. <i>La problématique de l'intégration</i> .....	407
Section 2 : L'application par degré du modèle des Commissions Vérité.....	414
I. Une première commission <i>ad hoc</i> limitée.....	414
A. <i>Une commission exceptionnelle</i> .....	415
B. <i>Une commission limitée</i> .....	423
II. Une seconde commission <i>ad hoc</i> ambitieuse .....	429
A. <i>Une commission au-delà de la transition</i> .....	429
B. <i>Une commission en sursis</i> .....	437
C. <i>Une commission municipale ?</i> .....	443
Conclusion du Chapitre 2 .....	448
CONCLUSION DU TITRE 2 .....	450
CONCLUSION DE LA PARTIE 2 .....	451
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE</b> .....	452
I. L'affranchissement partiel de la transition par la justice transitionnelle.....	453
II. L'affranchissement total de la transition par la justice transitionnelle.....	455
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	458
I. La justice transitionnelle.....	459
A. <i>Ouvrages</i> .....	459
B. <i>Chapitres d'ouvrages</i> .....	462
C. <i>Articles de revues</i> .....	464
D. <i>Rapports et plans institutionnels</i> .....	468
E. <i>Autres ressources en ligne</i> .....	469
II. Les instruments de la justice transitionnelle dans la Communauté Autonome Basque et en Espagne.....	470
A. <i>Ouvrages</i> .....	470
B. <i>Chapitres d'ouvrages</i> .....	472
C. <i>Articles de revues</i> .....	474
D. <i>Rapports et plans institutionnels</i> .....	480
E. <i>Autres ressources en ligne</i> .....	484
III. Perspective historique de la Communauté Autonome Basque et de l'Espagne .....	488
A. <i>Ouvrages</i> .....	488
B. <i>Chapitres d'ouvrages</i> .....	493
C. <i>Articles de revues</i> .....	494
D. <i>Autres ressources en ligne</i> .....	496
	509

ANNEXES .....	498
INDEX THÉMATIQUE .....	504
TABLE DES MATIÈRES .....	506