

ST 27 Relations interinstitutionnelles et ordre politique

Miguel Herrera

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

herrerarios.miguel@gmail.com

Justice et Politique en Equateur 1978-2013. Réforme institutionnelle et stratégies de légitimation partisans

Le soir du 26 janvier 2012 au théâtre Sucre, un lieu iconique de la culture équatorienne situé au centre historique de la capital, Quito, avait lieu la prise de possession des nouveaux juges de la Cour Nationale de Justice : 21 juges provenant de toutes les régions du pays, avec une parfaite parité homme-femme, et pour la première fois dans l'histoire de ce haut tribunal, la présence d'une femme indienne, Mariana Yumbay. C'est l'image d'une Cour inclusive et démocratique qui est mise en avant au Théâtre Sucre. Devant un public conformé de ministres, des députés, des ambassadeurs, des hauts fonctionnaires, quelques représentants militaires, entre autres, le Président de la République, Rafael Correa, soulignait les mérites du processus de sélection des nouveaux juges face aux critiques de l'opposition :

*« Précisément aujourd'hui, dans une tentative de délégitimation, un député d'opposition affirmait dans une importante chaîne de télévision, je cite : "Plusieurs ont qualifié la nouvelle Cour Nationale de Justice de 'Cour Maman', parce qu'y sont les mères, y sont les frères, les beaux-frères, les conseillers, les amis [du Président et des membres du gouvernement]" ; C'est-à-dire qu'au prochain concours, il faudrait demander à ceux qui y participent qu'ils n'aient pas d'enfants, n'aient pas de beaux-frères, n'aient pas de frères, n'aient pas d'amis, n'aient pas travaillé. Les examens sont là, le processus a été plus qu'objectif, transparent. Quelle mauvaise foi ! Quelle manipulation ! N'importe qui peut vérifier comment on a noté les juges finalistes, tous ont reconnu la transparence du processus. [...] Mais le plus grave dans la déclaration de ce monsieur est ce que je cite à continuation : "C'est une Cour Nationale de Justice pire que celles de la partitocratie, au moins **avant elle se répartissait entre quelques partis politiques** et il y avait un peu d'équilibre". Quel manque de honte ! Quel manque d'intelligence ! Ça, c'est le vieux pays que nous laissons dans la triste histoire qui ne se reproduira jamais »².*

Des prises de position comme celle du Président Correa, ou du député qu'il cite, affirmant l'indépendance du principal tribunal de justice, ou au contraire dénonçant sa « politisation » lors de la désignation de nouveaux hauts magistrats, sont courantes dans le débat politique équatorien depuis une trentaine d'années. Depuis le retour à la démocratie en 1979 la Cour Suprême de Justice, renommée Cour Nationale en 2008, a été considérée tant

¹ Cette critique est utilisée fréquemment pour mettre en cause la légitimité des magistrats et dénoncer leur proximité avec le parti au pouvoir Alianza PAIS. On trouve dans la Cour des juristes comme Wilson Andino, frère d'un député de PAIS, ou Carmen Salgado, mère du ministre de l'Intérieur ; d'autres sont des anciens conseillers du parti.

² Souligné dans le document original.

dans le débat politique que dans la littérature académique un « *prix* » ou encore un « *butin politique* » des partis au pouvoir³. On peut lire dans les rapports des observatoires judiciaires régionaux que « *l'Equateur est un pays où les prémisses de l'empire de la loi n'ont jamais été solidement établies. [...] La structure de pouvoir a fait que la justice soit partie du jeu politique dans lequel les dirigeants du moment ont cherché le pouvoir à travers l'ingrate tendance à utiliser la justice pour leurs fins* »⁴. L'élément principal qui explique une telle vision de la justice est le remplacement fréquent des magistrats de la Cour Suprême ou Cour Nationale : huit fois en trente-six ans de vie démocratique (1979, 1984, 1992, 1997, 2004, 2005, 2008, 2012).

Dans ce papier nous allons nous intéresser à la relation entre pouvoir politique (Congrès et exécutif) et Cour Suprême/Cour Nationale. Le choix de l'objet s'explique non seulement par l'importance de ce haut tribunal⁵, mais aussi parce que son fonctionnement, ses compétences et surtout sa composition, sont au cœur des débats politiques depuis la fin des années 1970⁶. En suivant la trajectoire de la question judiciaire à travers trois périodes différentes (1979-1984, 1992-1998 et 2007-2013) il s'agit de présenter globalement les *logiques d'intéressement* des professionnels de la politique au fonctionnement de la Cour Suprême/Cour Nationale. Notre intérêt porte sur l'activité des élites dirigeantes et leurs usages du discours réformateur. L'hypothèse est que la réforme de la Cour, ou plutôt sa « *réorganisation* » comme elle est appelée couramment, est un des moyens à travers lesquels ces élites cherchent à protéger leurs positions de pouvoir face à la menace de l'activité contestataire des rivaux politiques. En effet, la vie politique en Equateur est historiquement caractérisée par l'instabilité des institutions et la volatilité du système des partis. La fragilité des règles du jeu démocratique (trois constitutions et de nombreuses réformes depuis 1979⁷) ou encore la faiblesse des chefs d'Etat (manque de soutien législatif, succession de sept chefs d'Etat entre 1996-2006) ont mis pendant longtemps la question de la (in)gouvernabilité au centre des débats politiques et académiques⁸. Dans un tel contexte où les partis politiques ont

³ Catherine CONAGHAN, « Prosecuting Presidents: The Politics within Ecuador's Corruption Cases », *Journal of Latin American Studies*, vol. 44, n° 4, 2012, p. 655.

⁴ Luis PÁSARA, *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*, Lima, Fundación para el Debido Proceso - Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Instituto de Defensa Legal, 2014, p xii.

⁵ L'intérêt pour la Cour Suprême/Cour Nationale se comprend facilement. Non seulement il s'agit du tribunal le plus élevé dans l'ordre judiciaire équatorien, cette institution détient aussi la seule et exclusive juridiction concernant l'activité illégale des membres de l'exécutif ou de la législature. En outre, la Cour Suprême détenait dans les années 1980 et 1990 des responsabilités administratives. Elle était responsable de la désignation des magistrats des Cours d'appel, la délimitation des juridictions et la gestion du budget judiciaire. La Cour Suprême a perdu en partie ces compétences avec la création du Conseil de la Judicature en 1997, mais a continué à jouer un rôle important dans ce domaine jusqu'à la Constitution de 2008

⁶ Dans cette période, les débats d'une réforme intégrale de la justice (professionnalisation des juges, modernisation/managérialisation de l'administration judiciaire, démocratisation des services de justice, etc.) ont été moins nombreux que ceux portant spécifiquement sur la Cour Suprême/Cour Nationale ; ils ont donné lieu à moins de décisions politiques aussi.

⁷ Les trois constitutions de l'Equateur depuis la fin des dictatures militaires sont celles de : 1979 qui a accompagné la démocratisation (réformée en 1983, 1992 et 1996) ; 1998 après la crise politique produite par le gouvernement d'Abdalá Bucaram ; et 2008 qui était une promesse électorale de Rafael Correa.

⁸ Felipe BURBANO DE LARA (dir.), *Antología, Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Quito, FLACSO, 2003, 449 pages ; Flavia FREIDENBERG, *El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador*, Barcelona, CIDOB, 2008, 119 pages ; Luis VERDEDOTO, *Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador a un cuarto de siglo de democracia*, Quito, Abya-Yala, 2005, 180 pages.

connu de grandes difficultés à asseoir leur autorité, le pouvoir de légitimation que le système judiciaire est capable d'apporter constitue un objet de lutte fortement convoité.

C'est la fragmentation et la conflictualité de l'espace politique équatorien qui explique l'apparente contradiction dans l'histoire de réformes de la justice. Alors que le système judiciaire a fait l'objet d'importantes réformes visant une plus grande autonomie depuis la fin des années 1970, il est toujours considéré dans le débat public un pouvoir de l'Etat « *asservi* » aux intérêts politiques. La Constitution de 1979 a introduit les premiers tribunaux administratifs et un Tribunal de Garanties Constitutionnelles, et les réformes constitutionnelles des années 1990 ont mis en place le Défenseur du Peuple (ou ombudsman), le Conseil de la Judicature, le système de cassation et la procédure accusatoire orale (dans certaines matières). Sous R. Correa, la réforme se distingue par son ampleur. La Constitution de 2008 renforce les compétences du Conseil de la Judicature et du Tribunal Constitutionnel, et la réforme de 2011 a mis en place un programme global de « *restructuration* » judiciaire : plus de 600 millions de dollars destinés à la construction et la rénovation des tribunaux, la mise en place de nouvelles technologies et systèmes informatiques, l'évaluation et le recrutement des fonctionnaires par concours (environ un tiers des juges et du personnel administratif ont été remplacés y compris les membres de la Cour Nationale), la création d'une Ecole judiciaire, des centres de médiation, etc.... un tel investissement était inédit dans un système judiciaire surnommé le « *Cendrillon du gouvernement* »⁹ à cause des limites budgétaires.

Cependant, à en croire certains spécialistes, les réformes n'ont pas réussi à donner aux institutions judiciaires, et en particulier au principal tribunal de justice, l'indépendance qu'elles devraient avoir dans un régime démocratique « *performant* »¹⁰. Les dirigeants politiques détiennent toujours un pouvoir d'influence sur les désignations et les sanctions des hauts magistrats, et les soupçons d'échanges informels avec des hommes politiques sont présents depuis bien longtemps dans le débat public. Les analyses du système judiciaire en Equateur sont pour le moins décourageantes : « *Les institutions ont été défailtantes dans la protection des droits des citoyens et l'équilibre des pouvoirs [...] Les performances du pouvoir judiciaire dans l'interprétation et l'application de la loi sont déficitaires. Des restrictions budgétaires, la faible formation des juges et une législation obsolète ont conduit à un accès limité de la citoyenneté à l'administration de justice. [...] Sous Correa,] loin de renforcer l'administration de justice, le design constitutionnel a contribué à l'affaiblir* »¹¹.

La littérature en Equateur, comme en Amérique Latine, reprend une vision « *verticale* »¹² des régimes démocratiques et associe la légitimité des entreprises de réforme à

⁹ L'expression « *cendrillon du gouvernement* » était régulièrement employée dans les débats publics pour parler de la position inférieure des institutions de justice par rapport aux institutions politiques. L'expression renvoie notamment au budget (moins de 1% du budget de l'Etat) mais aussi aux pressions que les magistrats subissent par des hommes politiques. Voir Luz Estella NAGLE, « La Cenicienta del Gobierno: reforma a la justicia en América Latina », in German BURGOS (dir.) *Independencia judicial en América Latina: De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?*, Bogotá, Textos de Aquí y Ahora, 2003, p. 217-255.

¹⁰ Luis PÁSARA, *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*, op. cit.

¹¹ Santiago BASABE SERRANO, Simón PACHANO, Andrés MEJIA ACOSTA, « La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008) », *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n° 1, 2011, p. 65-85.

¹² Selon la vision « *verticale* » de la démocratie, la légitimité des institutions repose sur le fait qu'elles fonctionnent conformément aux valeurs et croyances des citoyens. Cela s'oppose à une vision « *horizontale* » de la légitimité qui met l'accent sur les échanges localisés entre acteurs situés dans différents secteurs sociaux. Voir Michel DOBRY, « Valeurs, croyances et transactions collusives. Notes pour une réorientation de l'analyse de la

l'indépendance judiciaire (considérée la seule voie pour la consolidation de la démocratie¹³). Dans ce papier nous allons nous intéresser plutôt à comment la réforme joue un rôle de légitimation du politique, non pas nécessairement par le renforcement de l'indépendance judiciaire, mais par sa capacité à restructurer des arrangements institutionnels juridico-politiques permettant le fonctionnement routinier des institutions après les perturbations provoquées par les aléas de la vie démocratique.

Un système des partis instable et la logique des « quotas » dans la Cour Suprême (1979-1984)

A la fin des années 1970 la vie démocratique est rétablie en Equateur après sept ans de dictature militaire. Depuis le début de la décennie les partis étaient interdits de participer à la politique nationale car considérés des organisations inadéquates pour l'exercice du pouvoir. Les partis étaient accusés de provoquer l'instabilité institutionnelle qui avait prédominé dans le pays pendant la plupart du XXème siècle (trente chefs d'Etat entre 1924 et 1979, dont seulement dix élus par suffrage). Au moment de la transition, en 1979, l'adoption d'une nouvelle Constitution et d'une Loi des partis politiques était une des priorités du gouvernement de l'époque¹⁴. L'objectif était d'instaurer un régime démocratique stable en obligeait les partis à développer des programmes idéologiques et des structures organisationnelles solides¹⁵. Pourtant, une fois entrée en vigueur, la nouvelle législation n'a pas eu les effets attendus sur la stabilisation de la lutte partisane.

Dès le début de la démocratie on retrouve les éléments qui sont devenus par la suite les principaux traits structurants de la politique équatorienne. Il s'agit de la fragilité des règles démocratiques, la fragmentation de l'espace politique et l'opposition entre le législatif et l'exécutif. Ces éléments contribuent à expliquer l'intérêt des partis pour la Cour Suprême. En effet, dans cette période se produit la « *partidisation* » de la Cour à cause du pouvoir que les partis détenaient sur la désignation des hauts magistrats. La Constitution de 1979 avait rétabli l'attribution du Congrès d'élire les membres de la Cour Suprême et de définir la procédure adéquate pour ce faire. Cela consistait en un vote simple au Congrès des candidats proposés par les députés eux-mêmes. Rien dans les débats parlementaires n'indique l'existence des

légitimation des systèmes démocratiques », in Javier SANTISO (dir.), *A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, Karthala, 2002, p. 103-120.

¹³ [Pour] une démocratie fonctionnelle, les fonctions principales du judiciaire sont : 1° protéger les principes de constitutionnalité et de légalité, et fournir un contrepoids ("checks and balances") des autres pouvoirs de l'Etat ; 2° administrer la justice par la résolution des disputes et la protection des droits. Pilar DOMINGO, « Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico », *op. cit.*, p. 708.

¹⁴ Pour procéder avec la transition, le gouvernement militaire avait mis en place un Plan de Restructuration Juridique de l'Etat. Ce plan consistait en la création différentes commissions responsables d'élaborer une nouvelle Constitution soumise au référendum en 1978 et entrée en vigueur en août 1979. Simón PACHANO, « Reforma electoral en Ecuador », in Daniel ZOVATO, Jesús OROZCO (dirs.), *Reforma política y electoral en América latina, 1978-2007*, México, UNAM, 2008, p. 506.

¹⁵ Pour être reconnus légalement, les partis devaient avoir une présence dans la moitié du territoire national, le soutien de 5% de l'électorat, la présentation des déclarations des principes, des listes des membres, d'un programme de gouvernement, etc.... autant d'exigences inédites dans le pays. Voir Flavia FREIDENBERG, Manuel ALCANTARA SAEZ, *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*, Quito, FLACSO, 2001, p. 21.

concours ou d'évaluations des candidats, si ce n'était que par leur réputation ou leur prestige¹⁶. Il est difficile de parler d'un véritable débat réformateur à propos de la justice à cette époque. L'activité législative nous montre plutôt la quête des « *prix politiques* » (des postes) à la fois à l'intérieur de l'arène parlementaire¹⁷ et en dehors de celle-ci. Dans cette lutte pour l'élargissement des sphères d'influence de chaque parti, les institutions judiciaires occupaient une place centrale.

La désignation des magistrats de la Cour Suprême était l'une des premières tâches dans l'agenda du législatif une fois le début des fonctions en août 1979. En cette occasion, les désignations ont été contrôlées par les partis qui conformaient la majorité législative : *Concentración de Fuerzas Populares* (CFP) et le *Partido Conservador del Ecuador* (PCE). Selon la presse de l'époque, la composition de la Cour Suprême faisait partie des accords négociés entre les deux partis, mais la nature de cette alliance était pour le moins curieuse car il s'agissait de deux adversaires politiques de longue date¹⁸. En effet, le CFP était un parti catalogué dans la littérature académique de « *populiste* » à cause de l'ambiguïté de ses positions idéologiques et la constante référence discursive au « *peuple* ». Cela l'opposait au programme conservateur du PCE. De plus, les principales figures du CFP étaient issues de ce qu'on appelait couramment les « *nouveaux riches* » de la côte Pacifique. C'est-à-dire des familles d'origine étrangère, surtout libanaise comme le leader principal du parti, Assad Bucaram, qui s'étaient établis grâce au commerce dans le pays et notamment dans la ville portuaire de Guayaquil. Pour tel motif Assad Bucaram et le CFP étaient tant des adversaires politiques des élites économiques traditionnelles de Guayaquil (appelée couramment la « *société patricienne guayaquilénienne* ») représentées par le *Partido Conservador* ou le *Partido Social Cristiano* (PSC), que des élites politiques établies dans la capitale, Quito, par exemple l'*Izquierda Democrática* (*Gauche Démocratique* - ID). Il convient de rappeler qu'en Equateur le clivage opposant la région Pacifique et celle des Andes est depuis longtemps, et encore aujourd'hui, un élément structurant de la vie politique.

L'alliance entre le CFP et les conservateurs n'était pas moins un coup politique dirigé contre le chef de l'exécutif Jaime Roldós. Lui et Assad Bucaram appartenaient initialement au même parti au début de la campagne électorale de 1979. Assad Bucaram était un homme politique de longue date mais malgré le soutien populaire dont il bénéficiait, il était interdit de participer aux élections présidentielles à cause de son origine étrangère. Pour tel motif, Bucaram et le parti, se sont ralliés derrière J. Roldós. Toutefois, pendant la campagne électorale, Bucaram affirmait ouvertement l'intention de gouverner depuis le législatif

¹⁶ Les propriétés des magistrats de l'époque sont similaires à celles qu'Yves Dezalay et Bryant Garth ont définies à travers la notion de « *gentlemen-politiciens du droit* » pour se référer aux élites administratives latino-américaines dans la première moitié du XXème siècle. Il s'agit des acteurs qui se partagent entre les mondes judiciaire et politique ; « *des juristes bien formés [qui] peuvent s'appuyer sur leur savoir de généralistes du droit et leur sagesse de praticiens pour occuper des postes clés dans la hiérarchie sociale* ». ¹⁶ Les magistrats équatoriens sont des juristes prestigieux, ayant exercé comme avocat, homme politique, ou professeur universitaire (parfois simultanément). Yves DEZALAY Bryant GARTH, *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique Latine, entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Paris, Seuil, 2002, notamment p. 51-56.

¹⁷ A l'intérieur du Congrès la lutte portait principalement sur les postes de président et vice-président, ainsi que quelques commissions convoitées comme les commissions économiques. Telle était la conflictualité autour de ces postes que la réforme constitutionnelle de 1983 a introduit un système de pré-assignation où la présidence du Congrès était réservée au parti majoritaire et la vice-présidence au deuxième parti. Ceci pendant les deux premières années de la législature, car après la présidence passait au deuxième parti et vice-versa. Ce système a duré jusqu'à 1998.

¹⁸ « Un mal comienzo », *Vistazo*, n° 289, septembre 1979.

comme l'illustre le fameux slogan du parti : « *Roldós à la présidence, Bucaram au pouvoir* ». La lutte entre les deux pour la direction du parti provoque leur éloignement et conduit J. Roldós à créer son propre parti, alors qu'Assad Bucaram s'allie avec le PCE pour assurer la majorité législative. En échange du soutien du PCE dans l'élection de Bucaram à la présidence du Congrès, le CFP appuyait les candidats conservateurs aux diverses institutions de l'Etat comme la Cour Suprême¹⁹. Grâce à cette alliance, les conservateurs ont réussi à nommer cinq de leurs candidats à la Cour Suprême malgré le nombre réduit de députés (10), alors que le CFP qui était le parti avec le plus grand nombre d'élus (29), n'a nommé que trois magistrats²⁰. Cette alliance donnait aux deux partis la moitié des sièges dans une Cour Suprême conformée de seize magistrats. Au contraire, l'*Izquierda Democrática* qui était le deuxième parti au Congrès, n'a réussi à faire élire aucun de ses candidats à la Cour.

Un législatif fragmenté. Le Congrès équatorien 1979-1992²¹

Parti Politique	Nombre de députés					
	1979	1984	1986	1988	1990	1992
Concentración de Fuerzas Populares - CFP	29	7	6	6	2	1
Partido Conservador - PCE	10	2	1	1	2	6
Democracia Popular - DP	-	4	4	7	6	5
Izquierda Democrática - ID	15	24	14	29	11	7
Partido Social Cristiano - PSC	3	9	12	8	15	21
Partido Roldosista Ecuatoriano - PRE	-	3	3	8	11	13
Partido Liberal Radical - PLR	4	4	3	1	3	2
Frente Radical Alfarista - FRA	-	6	3	2	1	1
Autres	8	12	13	9	9	21
Total	69	71	59	71	60	77

¹⁹ Santiago BASABE, « La Corte Suprema del Ecuador en el período democrático (1979-2013) : Entre la inestabilidad institucional y la influencia partidista », *América Latina Hoy*, n° 67, 2014, p. 15-63.

²⁰ *Ibid.*

²¹ La législation de 1979 fixait le nombre de députés à 69 (12 députés nationaux et 57 régionaux) et la durée des mandats à six ans. Mais avant la fin de la première législature, ces éléments ont été modifiés. Le référendum de 1983 a réduit les périodes des chefs de l'exécutif et des députés nationaux à quatre ans, et celle des députés régionaux à deux, sans possibilité de réélection immédiate. La réforme devait empêcher la notabilisation des législateurs mais dans la pratique cela a mis en place une logique d'élections permanentes car tous les deux ans plus de 80% du Congrès était remplacé. De nouvelles réformes en 1984, 1985 et 1986 ont continué à modifier le nombre de députés régionaux

L'attribution du Congrès de désigner les magistrats et la présence au législatif d'un nombre élevé de partis (entre dix et treize pendant toute la décennie de 1980) a mis rapidement en place une logique des « *quotas* » qu'on peut observer dans les débats entre députés. Les sessions législatives du 31 août et du 3 septembre 1979 nous en offrent un exemple. Une fois conformées les trois premières salles de la Cour Suprême (chacune avec trois magistrats) les députés des partis minoritaires réclament leur participation aux deux salles restantes. On entend certains députés affirmer que « *les minorités doivent être représentées dans ce haut organisme de la démocratie* », ou encore qu'il s'agit d'un « *principe de la démocratie et la participation des minorités* ». Un autre député affirme : « *Monsieur le Président, pour la troisième fois je veux insister que nous considérons que les minorités, quelles qu'elles soient, doivent être représentées dans tous les organismes de l'Etat* »²².

Les minorités dont on parle ne sont pas que politiques, elle sont aussi régionales. Ainsi, dans l'arène législative les appartenances partisans et territoriales sont évoquées pour appuyer certaines candidatures. L'échange suivant entre les députés et le président du Congrès, Assad Bucaram, nous donne une illustration de cela :

« *M. PICO MANTILLA. - Monsieur le Président, je dois mettre à la considération de la Chambre le nom d'un juriste illustre, le docteur Homero Garcés Baca.*

M. LE PRÉSIDENT. - Celui-là est de la minorité. Un autre nom, messieurs ?

M. ORTIZ GUTBERTO. - Monsieur le Président, le district de la Cour d'Ambato n'est pas encore représentée dans la salle. Nous soutenons la candidature du docteur Homero.

M. LE PRÉSIDENT. - Vous voyez, nous ne sommes pas aussi injustes. Nous avons promis à la Democracia Popular, et surtout à la terre [d'Ambato] qu'elle serait représentée, mais chaque chose à son moment. Ceux qui sont d'accord, levez la main [...].

M. LE SECRÉTAIRE. - Cinquante sept votes à faveurs.

*M. LE PRÉSIDENT. - Ok, Allez, le nom suivant. Celui-là est de l'Izquierda Democrática messieurs, vous ne pouvez pas vous plaindre »*²³.

La logique des quotas qui s'appliquait pour la Cour Suprême valait aussi (et peut-être davantage) pour les autres hauts tribunaux du pays. La Constitution de 1979 avait créé en dehors de la justice ordinaire, des tribunaux spécialisées dans les questions administratives ou politiques (le Tribunal Contentieux Administratif, le Tribunal Contentieux Fiscal et le Tribunal de Garanties Constitutionnelles²⁴), dont la composition était aussi un objet de négociation au législatif. Les membres de ces tribunaux étaient désignés tous les deux ans, ce qui permettait une redistribution rapide des postes en cas de changement de majorité. Dans le

²² Cámara Nacional de Representantes, *Acta*, n° 19, 3 septembre 1979, p. 12.

²³ *Ibid*, p. 18.

²⁴ A l'époque, le Tribunal Constitutionnel, n'avait que des compétences réduites ; c'était une instance purement consultative dont l'avis sur la constitutionnalité des lois étaient non-contraignant car l'interprète dernier de la Constitution était le Congrès National.

cas de la Cour Suprême, les périodes des magistrats, comme celle du Président et des députés, étaient initialement de six ans, mais la réforme constitutionnelle de 1983 qui a réduit toutes les périodes à quatre ans (deux ans pour les députés régionaux²⁵). Dans tous les cas, la désignation des magistrats correspondait au calendrier électoral.

D'après certains hommes politiques et anciens magistrats, ce mode de désignation avait quand bien même ses mérites. En effet, de façon similaire au député cité au début de ce papier, la participation de plusieurs partis à la désignation des magistrats était considérée par certains comme un mécanisme d'équilibre et de démocratie. Un ancien magistrat de la Cour Suprême affirme qu'auparavant, malgré l'absence des mécanismes légaux qui existent aujourd'hui pour réguler et évaluer le travail des magistrats, il y avait *de fait* un contrôle interne qui se faisait entre pairs grâce à la présence dans ce tribunal de personnes appartenant à différents courants politiques. La représentation de différents partis dans la Cour Suprême garantissait qu'aucun ne prenne le dessus²⁶.

Dans les années suivantes, la lutte partisane et en particulier l'opposition entre l'exécutif et le législatif ont continué à jouer un rôle déterminant dans les désignations des hauts magistrats. En 1984, par exemple, c'est la lutte entre le *Partido Social Cristiano* et l'*Izquierda Democrática* qui détermine la composition de la Cour Suprême. Les élections de 1984 changent de manière significative la distribution du pouvoir par rapport à celles de 1979. Le *Partido Social Cristiano*, dirigé par León Febres Cordero (représentant des milieux industriels de Guayaquil), remporte les élections présidentielles, alors que l'*Izquierda Democrática*, obtient le plus grand nombre de sièges au Congrès (24 députés sur un total de 71, contre 9 du PSC). De façon similaire au CFP cinq ans plus tôt, les dirigeants de l'ID affirment organiser l'opposition au gouvernement à partir du législatif. L'une de leurs premières actions a été donc la désignation de nouveaux magistrats pour les différents hauts tribunaux du pays. En s'appuyant sur la réforme de 1983 qui avait réduit la durée des périodes de six à quatre ans, les députés ont affirmé que les membres de la Cour Suprême avaient des « *fonctions prorogées* » et qu'il fallait procéder avec leur remplacement. Le Président Febres Cordero a dénoncé cette décision comme un acte inconstitutionnel de défiance contre son gouvernement. Pour lui, la réforme s'appliquait aux futurs magistrats et non pas à ceux qui avaient été nommés en 1979 et dont les périodes étaient initialement de six ans. En particulier étaient problématiques les désignations de Gustavo Medina et Walter Guerrero à qui le Congrès avait même assigné la présidence et vice-présidence de la Cour Suprême, allant au-delà des attributions officielles du législatif. Medina était un ancien militant et député de l'ID et Guerrero était proche des milieux libéraux. La réponse de Febres Cordero a été déterminante : pour éviter l'exercice des fonctions des nouveaux magistrats il décide d'encercler le bâtiment de la Cour Suprême avec des chars de combat jusqu'à ce qu'une nouvelle désignation ait lieu. Cela a initié une période de trois mois d'impasse politique où deux Cours Suprêmes ont siégé simultanément dans le pays²⁷.

²⁵ Voir la note en bas de page n° 19.

²⁶ Entretien avec Ernesto Albán, député élu à l'Assemblée Constituante de 1997 et magistrat de la Cour Suprême entre 2000-2004, réalisé le 11 novembre 2014, dans son bureau. Quito, 1h.

²⁷ Les magistrats désignés en 1979 siégeaient au bâtiment de la Cour Suprême alors que ceux nommés en 1984 siégeaient dans le bâtiment du Congrès.

Modernisation, crise et indépendance judiciaire. Les années de domination social-chrétienne (1992-1998)

C'est dans les années 1990 qu'on observe l'émergence d'un débat systématique des réformes du système judiciaire. A partir des expériences de la décennie précédente, la question du renforcement de l'indépendance et « *l'institutionnalité* » de la justice se répand et devient courante dans le débat public. L'intérêt pour le fonctionnement du système judiciaire s'explique par la convergence de la réforme néolibérale de l'Etat et la déstructuration du système des partis.

La décennie de 1990 commence avec la présidence de Sixto Durán Ballén (1992-1996) et la mise en place d'un nouveau programme de réformes constitutionnelles destinées à la modernisation de l'Etat. Les années 1990 sont connues ordinairement comme le moment de la « *bourrade néolibérale* », marqué par l'ouverture des marchés économiques et la privatisation d'importants secteurs de production (télécommunications, transport, ressources non-renouvelables, etc.)²⁸. Concernant la justice, la réforme constitutionnelle entrée en vigueur en décembre 1992, a introduit des mesures importantes qui avaient l'objectif d'alléger le travail de la Cour Suprême et la rendre plus transparente et efficace dans la prise de décisions. Ces mesures étaient la cassation²⁹, la spécialisation des salles, et la création du Conseil de la Judicature³⁰. De plus, le nombre de magistrats a augmenté de seize à trente-et-un, et la durée des périodes a été rallongée à six ans pour éviter la correspondance avec le calendrier électoral. L'objectif était la « *dépolitisation* » de la justice.

La réforme constitutionnelle de 1992 poursuivie par le Président Durán Ballén s'est appuyée en grande partie sur les recommandations de la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement (BID). Ces organismes internationaux ont commencé à s'intéresser au fonctionnement des systèmes judiciaires en Amérique Latine depuis la fin des années 1980 face à l'échec des programmes de développement économique mis en place pendant cette décennie³¹. C'est à partir des études menées par la Banque mondiale et la BID qu'on retrouve les premiers programmes de réforme judiciaire en Equateur. Ces organismes ont contribué à la diffusion des thématiques de modernisation et de rationalisation de l'administration judiciaire ; ils ont aussi introduit la planification et l'évaluation statistique du

²⁸ Ximena ENDARA, *Modernización del Estado y reforma jurídica, Ecuador 1992-1996*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 1998, p. 106-107.

²⁹ Auparavant la Cour Suprême était une troisième instance dans l'ordre judiciaire équatorien. Cela signifie qu'elle avait une juridiction totale sur l'interprétation des faits en question et l'application de la loi. Avec la cassation, les faits ne sont plus discutés et la Cour est seulement responsable d'évaluer la bonne application de la loi dans les décisions judiciaires des cours d'appel.

³⁰ L'existence d'un Conseil de la Judicature a été incluse dans la Constitution après la réforme de 1992, mais il a tardé six ans à être mis en place (1998). La difficulté principale était la résistance rencontrée chez les magistrats qui ne voulaient pas céder une partie de leurs compétences à une autre institution. Les magistrats tenaient plus particulièrement à leur capacité de nommer les juges des tribunaux inférieurs (selon un magistrat, le « *véritable fondement de leur pouvoir* »). La Conseil a pu être mis en place une fois qu'il a été accordé que ses membres seraient choisis par les magistrats et que le président de la Cour Suprême présiderait aussi le Conseil.

³¹ Si les pays latino-américains ne pouvaient pas produire la croissance économique attendue, c'était bien parce qu'il y avait un dysfonctionnement du côté des institutions. Cette idée est présente chez Douglass North, économiste nord-américain, lauréat du prix Nobel en 1993 et promoteur de la réforme de la justice. Selon lui, les institutions sont indispensables pour la croissance économique : elles encadrent l'activité humaine, arbitrent les conflits sociaux, et ce faisant garantissent le respect des accords économiques et réduisent les coûts des transactions. Sans des institutions fonctionnels, la croissance économique n'est pas possible. Marco NAVAS, « Reforma judicial y problemas de la justicia en el Ecuador », *Ecuador Debate*, n° 52, avril 2001, p. 163-178.

travail judiciaire. Parmi les principales recommandations dans leurs programmes de réforme on trouve : la séparation des tâches administratives et judiciaires (par la création du conseil de la judicature), la professionnalisation des juges (par l'actualisation des enseignements universitaires et la création d'une école judiciaire), et la démocratisation de l'accès aux services de justice. Mais s'il y a un aspect sur lequel ces diagnostics ont mis l'accent, c'est bien la « *politisation de la justice* » comme l'illustre ce rapport du Center for the Administration of Justice de 1993 :

La plupart des problèmes affectant le secteur judiciaire équatorien sont partagés par les autres pays dans la région : une procédure désuète, lente et inefficace ; un corps judiciaire perçu comme politisé et corrompu ; un système de poursuites passif et impuissant ; et, un mécanisme de défense légale limité pour les indigents. [...] La conclusion générale est que l'administration de la justice en Equateur, comme dans le reste de l'Amérique Latine, est défaillante et incapable de satisfaire aux demandes croissantes qui lui sont adressées. Le système souffre des problèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs. Pourtant, l'obstacle le plus sérieux pour le changement est la politisation du système. La surpolitisation du système affecte son impartialité, efficacité et légitimité³².

La « politisation » de la justice dans les médias (décembre 1992)



Cette caricature, parue au journal Hoy, illustre la « politisation » de la justice lors de la nomination de nouveaux magistrats de la Cour Suprême en décembre 1992. La figure représente la Justice et sur sa robe se trouvent les initiales des partis politiques illustrant sa « répartition ». La Justice affirme « Je ne suis plus politique, je suis publique ». Source : Hoy, 23 décembre 1992.

³² Laura CHINCHILLA, David SCHODT, *The Administration of Justice in Ecuador*, San José, CAJ, 1993, p. 93

Malgré l'importance des organismes internationaux dans la promotion de la réforme de la justice, les recommandations d'éliminer la désignation des magistrats par le Congrès ont rencontré peu d'écho dans la classe politique. Au contraire, l'image d'une « *justice politisée* » ou d'un « *asservissement* » aux intérêts partisans est devenue plus courante (comme en témoigne la presse de l'époque) à cause de l'influence croissante du *Partido Social Cristiano* sur les tribunaux de justice. En effet, dans les années 1990 le parti profite d'une position dominante au législatif ce qui lui permet d'avoir la présence majoritaire de ses candidats dans la Cour Suprême au détriment de la logique d'une répartition par quotas³³. En 1992, le parti fait élire 14 magistrats sur 31, et 20 en 1997. Cela est possible en partie à cause de la perte de soutien électoral de ses principaux adversaires et des alliances politiques que le PSC a négocié. L'*Izquierda Democrática*, par exemple, n'obtient que 7 députés en 1992 et 17 en 1998, contre 21 et 28 députés du PSC respectivement.

C'est à la fin de la décennie, lors de l'Assemblée Constituante de 1997-1998, que l'idée de réformer le mode de désignation des magistrats revient dans le débat politique. Peu de temps avant, Abdalá Bucaram (neveu d'Assad Bucaram qui avait présidé le Congrès en 1979) remporte les élections présidentielles et commence l'exercice de ses fonctions en août 1996. Abdalá Bucaram (comme son oncle avant lui) est présenté dans la littérature comme l'image-type du leader populiste en raison des pratiques clientélares (l'offre de cadeaux pendant la campagne électorale) et sa personnalité extravertie³⁴. Son arrivée au pouvoir représente un bouleversement significatif de l'espace politique équatorien. Il procède avec le remplacement d'un grand nombre de hauts fonctionnaires dans l'administration publique, perturbant ainsi les arrangements établis entre les partis politiques. Le mécontentement provoqué par son gouvernement (dans un contexte de détérioration de l'économie) et le dévoilement de diverses affaires de corruption et de népotisme ont conduit à sa destitution par le Congrès en janvier 1997 après seulement six mois au pouvoir. L'opposition que son gouvernement a suscitée au Congrès a conduit à la formation d'une coalition politique aussi hétérogène qu'improbable, composée par des législateurs sociaux-démocrates quiténiens, des conservateurs guayaquiléniens (PSC)... et même des socialistes indigénistes.

Dans ce contexte de crise, la mise en place d'une Assemblée Constituante a été la sortie proposée par le président intérim, Fabián Alarcón. Pendant la durée de l'Assemblée, la question principale qui a guidé le travail des législateurs était celle de la gouvernabilité et la lutte contre la corruption. Les témoignages des membres de l'Assemblée en 1997 révèlent une préoccupation majeure pour la mise en place de mécanismes capables de réduire ou d'arbitrer la conflictualité politique³⁵. En matière judiciaire, la crise provoquée par A. Bucaram a donné l'occasion de revoir des propositions de réforme débattues en 1992, par exemple l'adoption de la cooptation comme nouveau mode de désignation des magistrats. La cooptation était vue par les législateurs de l'époque comme le meilleur moyen de protéger l'indépendance de la Cour Suprême. Cette mesure a été accompagnée par d'autres comme l'élimination des périodes fixes des magistrats et de l'impeachment par le législatif. Ainsi, les magistrats ne seraient plus élus par le Congrès pour des périodes de six ans, mais ils seraient

³³ « La política se judicializa porque no hay políticos », *El Comercio*, 13 septembre 2011.

³⁴ Carlos DE LA TORRE, « Abdalá es el repugnante otro », in Felipe BURBANO DE LARA (dir.), *Antología...op. cit.* p. 327-341.

³⁵ Alfredo VERA, *Larga crónica de la constituyente por dentro*, Quito, Abya Yala, 1999, 126 pages.

des magistrats à vie et en cas de décès ou de démission, ce seraient les membres de la Cour restants qui décideraient comment remplir la vacance.

Cette mesure devait conduire à la dépolitisation de la justice, mais la cooptation n'a été adoptée qu'après l'inclusion dans la Constitution d'un article transitoire permettant au Congrès de désigner les magistrats « *pour une dernière fois* ». Cet article transitoire a été défendu en grande partie par le *Partido Social Cristiano*. Parmi les magistrats de 1998, on trouve les noms de Galo Pico, ou Hernán Quevedo, des anciens Ambassadeur et Secrétaire de l'administration sous la présidence de Febres Cordero ; Carlos Riofrío, Gonzalo Zambrano ou Manuel Castro, membres et conseillers juridiques des dirigeants sociaux-chrétiens ; Hugo Quintana qui dans un interview en 2003 affirme « *Je suis un ami social de León Febres Cordero, ainsi que de beaucoup d'autres hommes politiques avec qui je me réunis dans des événements sociaux et familiaux, mais mon élection n'a rien à voir avec les partis politiques* »³⁶.

La Cour Suprême de 1998 devait être la dernière conformée par le pouvoir législatif, ce qui n'a pas été le cas. Au début des années 2000 la vie politique en Equateur ne retrouve pas la stabilité comme en témoignent de nouvelles destitutions présidentielles en 2000 et 2005. Dans ce dernier cas, c'était le Président Lucio Gutiérrez qui se trouvait concerné par une opposition croissante contre son gouvernement. L'absence de soutien au législatif d'où venaient des menaces de destitution, ont conduit Lucio Gutiérrez à conformer une alliance avec le parti d'Abdalá Bucaram pour son support. La condition de cette alliance était le remplacement des membres des principaux tribunaux du pays (le Tribunal Constitutionnel, le Tribunal Electoral, la Cour Suprême³⁷), quelque chose que le parti de Bucaram cherchait depuis longtemps afin de réduire l'influence du PSC sur ces institutions. Les magistrats de la Cour Suprême ont été remplacés en novembre 2004 ce qui a contribué à la chute du gouvernement. Gutiérrez est destitué en avril 2005. La sortie des magistrats ce même mois et la conformation d'une nouvelle Cour en novembre ont laissé une période de sept mois où le pays était sans son principal tribunal de justice.

Démocratisation, sécurité citoyenne et la promesse des « temps nouveaux ». Rafael Correa et la Révolution citoyenne (2007-2013)

Les événements qui ont conduit à la destitution de Lucio Gutiérrez en avril 2005 ont permis l'émergence de nouveaux acteurs dans l'espace politique. De façon similaire au Venezuela en 1999 ou la Bolivie en 2006, l'Equateur voit en janvier 2007 l'arrivée au pouvoir de dirigeants politiques qui se revendiquaient du « *socialisme du XXIème siècle* », et qui étaient les porteurs d'un discours critique des classes politiques traditionnelles, (dénommées la « *partitocratie* »). Tel est le cas de Rafael Correa qui remporte les élections présidentielles de 2006 avec son parti, *Alianza Patria Activa i Soberana (Alliance Patrie Fière et Souveraine - PAIS)*. R. Correa arrive au pouvoir avec la promesse d'un changement

³⁶ « Hugo Quintana preside la Corte Suprema », *El Comercio*, 8 janvier 2003.

³⁷ Depuis la crise politique de 1997, les supporters d'Abdalá Bucaram ont cherché le remplacement des magistrats de la Cour Suprême. Après sa destitution, Bucaram se trouvait exilé au Panamá à cause des procès judiciaires contre lui pour corruption, et les membres de son parti ont depuis cherché le moyen de les annuler. Après le remplacement des magistrats en 2004, le président de la Cour Suprême déclare ces procès nuls ce qui permet le brève retour de Bucaram. Il retourne au Panama après la destitution de Gutiérrez.

« révolutionnaire » des institutions à travers des moyens démocratiques et avec la participation de la citoyenneté... une « Révolution citoyenne »³⁸. Les nouveaux dirigeants dénoncent la « dégradation » de l'Etat, « victime » du néolibéralisme et de l'usage clientélaire des ressources publiques par les anciennes élites au pouvoir.

Concernant la justice, ces acteurs s'opposent à l'influence du PSC sur les tribunaux du pays, et en particulier la Cour Suprême qui est vue comme une institution « *politisée et corrompue par Febres Cordero et les tentacules sociaux-chrétiens* »³⁹. On reproche aux juges de ne répondre qu'aux intérêts des élites politiques et économiques du pays sans considération pour les demandes de justice des citoyens. Ces discours ne différaient pas significativement des prises de position d'autres hommes politiques qui depuis les années 1990 dénonçaient les liens entre les magistrats et le PSC. Mais à la différence des années précédentes, en 2007 le PSC n'avait plus le soutien électoral qui lui avait permis d'être un acteur politique majeur pendant une vingtaine d'années.

Le 15 janvier 2007 Rafael Correa assume la présidence et sa première action au pouvoir est la convocation à une consultation populaire pour approuver la mise en place d'une Assemblée Constituante. Ceci répondait à la promesse électorale de rédiger une nouvelle Constitution. Après son approbation par suffrage, l'Assemblée Constituante est mise en place en septembre 2007⁴⁰ et sa composition révèle un pouvoir législatif différent des années précédentes. PAIS remporte 80 sièges sur un total de 130 et assure la majorité absolue à l'Assemblée. Des partis traditionnels comme le PSC ou l'ID n'ont obtenu que sept sièges ensemble. Les membres de PAIS qui se retrouvent à l'Assemblée sont des personnes avec peu d'expérience politique préalable. Ils proviennent principalement des milieux associatifs⁴¹ et trois quarts d'eux n'avaient jamais tenu un poste électif⁴².

La conséquence de cette redistribution du pouvoir a été l'exclusion des magistrats des débats constitutionnels. Sans le soutien politique du PSC, les magistrats ont vu une dévalorisation de leurs ressources de légitimité. D'après un magistrat interviewé, l'Assemblée Constituante a été l'un des épisodes les plus « *regrettables* » dans l'histoire de la

³⁸ L'un des fondateurs du mouvement définit ainsi ses fondements : « *La thèse de Movimiento PAIS peut être résumée en trois idées centrales : tous et toutes, comme citoyens, ont la responsabilité de révolutionner le pays, de le rendre distinct et qualitativement meilleur ; tous les citoyens et citoyennes doivent lutter pour une Patrie solidaire, prospère, juste, joyeuse, inclusive, souveraine ; la citoyenneté est et doit être l'acteur du changement en Equateur, à partir d'un projet national qui intègre les justes revendications des divers secteurs sociaux, mais qui va au-delà des projets sectoriels* ». Gustavo LARREA, *Revolución Ciudadana*, Quito, Planeta, 2009, p. 21.

³⁹ Javier PONCE CEVALLOS, « La pesadilla durante tres décadas de democracia », in PAIS, *Alianza País y la Consulta Popular*, Quito, Alianza País, 2011, p. 155-156.

⁴⁰ L'histoire de la naissance de l'Assemblée Constituante est complexe. Initialement le Congrès s'oppose à l'initiative du Président de tenir une consultation populaire (affirmant son inconstitutionnalité). Face à cette opposition, c'est le Tribunal Electoral qui intervient. Non seulement il affirme la légalité de la consultation mais destitue aussi l'ensemble de députés au Congrès. Les députés destitués font appel au Tribunal Constitutionnel qui invalide l'action du Tribunal Electoral. Après plusieurs jours d'impasse, les députés acceptent leur destitution et sont effectivement remplacés par leurs suppléants qui approuvent le référendum. Il est difficile d'attribuer la mise en place de l'Assemblée Constituante à la volonté héroïque du leader car les événements qui ont marqué l'histoire de l'Assemblée nous montrent le contraire.

⁴¹ Les membres de PAIS proviennent de différentes associations d'étudiants ou d'enseignants, des droits des femmes et des afro-équatoriens, ou encore des organisations professionnelles du petit entrepreneuriat et professions libérales.

⁴² Flavia FREIDENBERG, « ¿Renovación o Continuismo? Actitudes, valores y trayectoria de la clase política ecuatoriana », *Ecuador Debate*, n° 75, 2008, p. 134.

justice équatorienne⁴³. D'après lui, il a suffi d'une année pour que l'Assemblée « *défasse* » tout ce qui avait été construit progressivement au cours des décennies précédentes. En effet, en juin 2008, les magistrats de l'époque ont présenté devant l'Assemblée Constituante un programme de réforme avec une série d'éléments qu'ils souhaitaient inclure dans la nouvelle Constitution. Il s'agissait de l'augmentation du budget de la justice⁴⁴, la création d'une école judiciaire, l'institutionnalisation de la carrière judiciaire, et surtout le maintien des acquis de la Constitution de 1998 : l'absence d'impeachment des magistrats par le législatif, les nominations à vie et surtout la cooptation comme mode de désignation. Cependant, aucune de ces demandes n'a été incluse dans la Constitution.

Un législatif recomposé. Le Congrès/Assemblée Nationale 1994-2013

Parti Politique	1994	1998	2002	2006	2007*	2009	2013
Izquierda Democrática - ID	7	17	16	7	2	2	-
Partido Social Cristiano - PSC	26	28	24	13	5	11	6
Partido Roldosista Ecuatoriano - PRE	11	22	15	6	1	3	1
PRIAN	-	-	10	28	8	7	-
PSP	-	-	7	24	19	19	5
Patria Altiva i Soberana - PAIS	-	-	-	-	80	59	100
Autres	28	54	28	22	15	23	25
Total	72	121	100	100	130	124	137

* Les élections législatives de 2007 correspondent à celles de l'Assemblée constituante mise en place entre octobre 2007 et septembre 2008. Le Congrès n'a pas siégé pendant cette période.

Le discours qui prédominait à l'intérieur de l'Assemblée affirmait plutôt la nécessité d'une « *révolution judiciaire* » pour changer ce qui était devenu un « *niche de pouvoir de quelques-uns, habitués à conduire le pays en fonction de leurs intérêts* »⁴⁵. Au final, la cooptation est remplacée par un nouveau mode de désignation des magistrats sous la direction du Conseil de la Judicature, les périodes des magistrats sont fixés à neuf ans, et la possibilité d'impeachment est rétablie et attribuée aussi au Conseil de la Judicature. D'autres réformes d'ordre symbolique ont rencontré aussi l'opposition des magistrats : leur nombre a

⁴³ Entretien 7. Mercredi 15 février 2012. J. V., docteur en jurisprudence, magistrat de la Corte Suprema entre 2002-2007, actuellement avocat en libre exercice, dans son bureau à Quito. 20 mins. Refus d'enregistrement..

⁴⁴ Le budget du système judiciaire avait toujours oscillé aux alentours de 1% du budget de l'Etat. En 2007 les magistrats ont demandé que celui-ci soit augmenté à 5%, et même qu'il soit inscrit dans la Constitution.

⁴⁵ « César Rodriguez : "en el Ecuador se viene una revolución judicial" », *Ecuador Inmediato*, 9 septembre 2008.

été réduit de 31 à 21 et le nom de la Cour Suprême a été changé à Cour Nationale de Justice. Il s'agissait pour eux d'une dégradation de l'institution.

Face au rejet de la nouvelle Constitution, et au refus de faire partie de la nouvelle Cour Nationale, les magistrats ont été destitués par l'Assemblée Constituante en octobre 2008 et leurs postes assignés à leurs suppléants. Par leur critique de la nouvelle Constitution, les magistrats risquaient de mettre en cause la construction du récit officiel de changement et des « *temps nouveaux* ». Leur remplacement était une mesure provisoire en attendant que le Conseil de la Judicature mette en place un concours pour une nouvelle sélection des magistrats dans les mois suivants. Cependant, trois ans après l'entrée en vigueur de la Constitution, le Conseil n'avait toujours pas réalisé un tel concours.

Au courant de 2009 et 2010, de nouveaux facteurs ont contribué à mettre la Cour Nationale, et plus généralement le système judiciaire, au centre du débat public. La médiatisation des affaires de corruption judiciaire⁴⁶ a donné lieu à des discours critiques de la part du gouvernement dénonçant la persistance des « *vieilles pratiques* » des magistrats. Mais s'il y a eu un sujet qui a contribué le plus à la visibilité de la question judiciaire, c'était bien celle de la sécurité citoyenne. En effet, le thème de l'insécurité a occupé la place principale dans le débat public dans les années 2009-2011. Les médias ont contribué à diffuser l'image d'une « *vague de délinquance* »⁴⁷ qui menaçait la sécurité des citoyens. En même temps que la question sécuritaire gagnait de la visibilité, se diffusait aussi l'idée que les juges, par leur laxisme ou manque de probité, étaient les responsables de l'insécurité. Le gouvernement a été actif dans la diffusion de cette image comme nous le montre cette intervention publique du Président Correa le 12 mars 2011 :

« Il y a eu en 2010, 4,643 détentions pour délits flagrants, et plus de moitié ont été libérés, 53%. Ce sont des délinquants pris dans l'acte et plus de moitié sont libérés. C'est inadmissible, c'est de la corruption, de l'incapacité, de la médiocrité ! Et quel est l'argument des juges ? Que le document policier était mal fait. Alors corrigez-le ! Mais la solution n'est pas de libérer le criminel ! Comme ça on ne pourra jamais avoir de la sécurité citoyenne. Ça suffit avec l'indolence ! Ceci est tout simplement de la médiocrité et de la corruption, et nous allons donner le nom de ces juges ! Nous n'allons pas rester les bras croisés [applaudissements], ces personnes sont en train de ruiner tous les efforts du gouvernement, tous les efforts de la police pour garantir la sécurité citoyenne. Imaginez ça, 4,643 délits flagrants et 2,479 libérés. Pure et simple corruption, incapacité et indolence. Parce que je connais l'excuse de beaucoup de ces juges : "que le document policier manque une virgule". Mettez la virgule alors ! Mais ne libérez pas les délinquants ! [applaudissements]. Pure et simple indolence et corruption. [...] Messieurs, si cette situation continue, je vous invite et je me joins à vous, je demande une licence de la présidence et nous allons faire une grève de la faim devant les tribunaux pour que ces juges corrompus

⁴⁶ En juin 2009 des magistrats de la Cour Nationale ont déclaré la mise en liberté de Jorge Hugo Reyes, réputé l'un des plus grands trafiquants de drogue du pays. Une résolution prise en 2002 le condamnait à vingt-cinq ans de prison. Pourtant les magistrats ont déclaré une absence de preuves contre lui, donc sa mise en liberté et la dévolution de toutes ses propriétés. Cette décision a provoqué un grand nombre de critiques des députés et des membres du gouvernement qui ont dénoncé de la corruption. Le Conseil de la Judicature décide, quelques jours plus tard, la destitution des magistrats impliqués dans le procès. « Jorge Hugo Reyes fue absuelto del delito de narcotráfico », *El Universo*, 13 juin 2009.

⁴⁷ « La ola delincencial », *El Diario*, 3 mai 2007, « Gobierno analizó ola delincencial », *El Universo*, 16 mai 2007, « Policía se declara en emergencia ante la ola delincencial », *El Universo*, 22 octobre 2008.

remplissent leur devoir, [applaudissements] sinon je ne peux pas vous assurer la sécurité. Comprenez que ces juges corrompus, médiocres, incapables, indolents ce sont des complices du meurtre de nos enfants, du vol de nos maisons, ils sont en train de libérer des délinquants ! Juges, ayez un peu de dolence pour ce qui se passe à la citoyenneté, à la Patrie avec cette hausse de délinquance ».

Face à ce qui est décrit dans le débat public comme une situation d'insécurité insoutenable, et à une administration judiciaire incapable de sanctionner les juges, le président Correa annonce le 11 janvier 2011 un nouveau référendum pour entamer des réformes « *urgentes* » pour le pays. Parmi les questions du référendum, les Equatoriens doivent décider s'ils acceptent qu'un conseil transitoire remplace le Conseil de la Judicature pendant une période de dix-huit mois pour « *restructurer* » la justice. Le contenu précis de cette « *restructuration* » est pourtant imprécis au moment du référendum. Les adversaires de Correa y ont vu à l'image d'une histoire bouleversée entre justice et politique, une nouvelle appropriation des tribunaux par le pouvoir politique.

Pour le gouvernement de Correa, il s'agit de « *consolider* » la Révolution citoyenne et l'avènement des temps nouveaux. Même avant le début de la période de transition, l'approbation de la réforme par référendum a été vécue comme une nouvelle victoire contre la « *partitocratie* » et les forces réactionnaires dans le pays. D'après Rafael Correa ce moment est historique : « *Dans quelle partie du monde, dans quelle partie de notre Amérique le peuple a déposé son vote, sa confiance pour dire à l'exécutif "rangez la justice car on ne peut plus" ? [...] Ce qui existe dans d'autres pays mais n'a pas résulté du vote populaire, ici, nous le faisons de la façon la plus démocratique, de la façon la plus transparente, avec la décision du Souverain, le peuple équatorien. Ce processus est déjà une légende* »⁴⁸.

La construction de cette « *légende* » était la préoccupation majeure du Conseil de Transition qui devait produire les signes d'un véritable changement. Ainsi, l'importation de savoirs gestionnaires, la mise en place de nouvelles technologies, la construction de nouveaux tribunaux, etc. dans une courte période de dix-huit mois, ont été constamment mis en avant dans le débat public comme des preuves du changement. Faire table rase du passé est en principe rare dans les processus de changement institutionnel, mais telle était en grande partie la dynamique de la réforme judiciaire en 2011. Parmi les 800 juges au début de la transition, environ un tiers a été destitué, et environ 1,500 nouveaux juges ont été recrutés. Le processus de sélection des magistrats de la Cour Nationale a été aussi mis en avant comme un exemple de technicité et de transparence. Pour la première fois un concours a été mis en place pour la désignation des magistrats. Différentes épreuves et auditions publiques étaient destinés à évaluer les connaissances et les qualifications des candidats. Le résultat final était vu comme la preuve du mérite de la procédure : la Cour la plus démocratique et inclusive dans l'histoire du pays. Cela n'a pas empêché pourtant, les dénonciations d'intromission du gouvernement et des résultats « *douteux* » des candidats.

*

* *

L'histoire de la relation entre justice et politique en Equateur présente une grande complexité. Ce papier s'est focalisé sur un aspect précis, à savoir l'activité des élites politiques aux moments de « *réorganisation judiciaire* », généralement comprise comme la désignation de nouveaux magistrats de la Cour Suprême ou Cour Nationale. Ces moments

⁴⁸ Enlace Ciudadano n° 220 du 14 mai 2011 à Manta.

répondent en grande partie aux tentatives des dirigeants politiques en déficit de légitimité de s'approprier l'autorité légale et le pouvoir de légitimation des institutions judiciaires. En effet, la littérature académique a constamment mis en avant la difficulté à gouverner éprouvée par les partis politiques équatoriens, conséquence des hauts niveaux de conflictualité partisane et de la « *fragmentation* » de l'espace politique national. Pour ces acteurs qui ont constamment eu du mal à affirmer leur autorité politique, le recours aux tribunaux et l'instrumentalisation de la légalité ont été des ressources importantes dans la lutte partisane.

A travers l'histoire de la réforme judiciaire on peut observer comment ces partis ont cherché à reconfigurer les rapports institutionnels politico-judiciaires dans un sens qui leur serait favorable. C'est à travers la réforme que les partis ont essayé de s'affirmer dans l'espace politique équatorien et créer des espaces de soutien au sein du système judiciaire. Pourtant, les arrangements institutionnels qui se mettent en place à un moment donné, deviennent problématiques lorsque la configuration politique change et que de nouveaux acteurs arrivent aux positions de pouvoir. Face aux aléas de la vie démocratique, la réforme intervient comme une entreprise de subversion à travers laquelle un parti cherche à modifier un système de relations institutionnelles antérieurement stabilisé. De telle manière, par l'activité réformatrice de nouveaux accords sont atteints, permettant la continuation du jeu politique, au moins jusqu'à une nouvelle redistribution du pouvoir. La réforme joue ainsi un rôle de légitimation du pouvoir politique dans la mesure où elle le dote d'autorité légale et participe à la stabilisation du jeu par la mise en place d'un système effectif de résolution des conflits, malgré son possible écart avec l'idéal d'un Etat de droit.

Bibliographie

ANDRADE Santiago, ÁVILA Luis Fernando (dirs.), *La transformación de la Justicia*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, 498 pages.

BASABE Santiago, « Presidential Power and the Judicialization of Politics as Determinants of Institutional Change in the Judiciary: The Supreme Court of Ecuador (1979-2009) », *Politics & Policy*, vol. 40, n° 2, 2012, p. 339-361.

BASABE SERRANO Santiago, PACHANO Simón, MEJIA ACOSTA Andrés, « La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008) », *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n° 1, 2011, p. 65-85.

BURBANO DE LARA Felipe (dir.), *Antología, Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Quito, FLACSO, 2003, 449 pages.

COMMAILLE Jacques, DUMOULIN Laurence, « Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la "judiciarisation" », *L'Année Sociologique*, 2009, vol. 59, n° 1, p. 63-107.

CONAGHAN Catherine, « Prosecuting Presidents: The Politics within Ecuador's Corruption Cases », *Journal of Latin American Studies*, vol. 44, n° 4, 2012, p. 649-678.

DOMINGO Pilar, « Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico », *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, n° 3, 2000, p. 705-735.

FINKEL Jodi, « Judicial Reform as Insurance Policy: Mexico in the 1990s », *Latin American Politics and Society*, vol. 47, n° 1, 2005, p. 87-113.

FREIDENBERG Flavia, *El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador*, Barcelona, CIDOB, 2008, 119 pages.

FREIDENBERG Flavia, ALCANTARA SAEZ Manuel, *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*, Quito, FLACSO, 2001, 294 pages.

GINSBERG Benjamin, SHEFTER Martin, *Politics by Other Means : Politicians, Prosecutors and the Press from Watergate to Whitewater*, New York, Norton, 1999, 224 pages.

HELMKE Gretchen, RIOS-FIGUEROA Julio (dirs.), *Courts in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2011, 352 pages.

HIRSCHL Ran, *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge-Londres, Harvard University Press, 2004, 290 pages.

ISAACS Anita, « Problems of Democratic Consolidation in Ecuador », *Bulletin of Latin American Research*, vol. 10, n° 2, 1991, p. 221-238.

NAGLE Luz Estella, « La Cenicienta del Gobierno: reforma a la justicia en América Latina », in German BURGOS (dir.) *Independencia judicial en América Latina: De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?*, Bogotá, Textos de Aquí y Ahora, 2003, p. 217-255.

NAVAS Marco, « Reforma judicial y problemas de la justicia en el Ecuador », *Ecuador Debate*, n° 52, avril 2001, p. 163-178.

RIOS FIGUEROA Julio, « Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002 », *Latin American Politics and Society*, vol. 49, n° 1, 2007, p. 31-57.

RUIBAL Alba, « Self-Restraint in Search of Legitimacy: The Reform of the Argentine Supreme Court », *Latin American Politics and Society*, vol. 51, n° 3, 2009, p. 59-86.

SÁNCHEZ PARGA José, *La pugna de poderes. Análisis crítico del Sistema Político Ecuatoriano*, Quito, Abya-Yala, 1998, 173 pages.

SANTISO Javier (dir.), *A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, Karthala, 2002, 403 pages.

STAATS Joseph, BOWLER Shaun, HISKEY Jonathan, « Measuring Judicial Performance in Latin America », *Latin American Politics and Society*, vol. 47, n° 4, 2005, pp. 77-106.

VERDEDOTO Luis, *Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador a un cuarto de siglo de democracia*, Quito, Abya-Yala, 2005, 180 pages.

VERDESOTO Luis, « El nacimiento de una nueva clase política en el Ecuador », *Íconos*, n° 28, 2007, p. 13-21.