

Espagne: transition démocratique et nouvelle culture juridictionnelle

Le régime né de la victoire militaire du Général Franco a reçu en héritage un modèle d'organisation judiciaire de type clairement napoléonien. De ce fait, la réorganisation franquiste de la bureaucratie étatique dans le domaine de la magistrature a pu se borner à mettre en place quelques mécanismes d'épuration touchant directement à d'éventuelles responsabilités politiques, ainsi que quelques filtres particuliers dans le système d'accès à la fonction judiciaire. On a également mis à exécution quelques réformes organiques visant directement à priver la juridiction ordinaire de certaines compétences en matière de jugement de crimes commis par les opposants politiques.

Aussi peut-on très bien comprendre le fait que le juge-type a fait preuve pendant la période franquiste d'une évidente auto-complaisance, se considérant comme efficace et indépendant. Ce point de vue était partagé même en dehors de la sphère de la magistrature. Cependant, l'hypothèse d'une magistrature purement professionnelle et politiquement neutre n'est guère acceptable : en effet, un groupe restreint de magistrats était directement engagé dans la répression de la dissidence politique.

Et peu importe qu'il ait été militant ou non sur le plan politique, ce juge-type avait une attitude fermement conservatrice, voire même réactionnaire, et par une culture intégriste dans le domaine de la religion, autoritaire en politique et intolérante en matière de morale sociale. Dans ce contexte, les magistrats ont vécu leur intégration dans l'appareil de l'Etat franquiste sans aucune difficulté apparente pour ce qui était de leur indépendance.

C'est en raison de cette situation particulière que la création de *Justicia Democrática* (JD), vers la fin des années 60, a marqué de manière évidente une rupture par rapport au système en vigueur à l'époque. Comme on peut le lire dans la préface du livre contenant les principaux travaux menés par JD, qui se chargea de le publier clandestinement à l'époque, un groupe organique d'intellectuels appartenant à l'appareil de l'Etat franquiste deviendra sous peu l'expression de l'opposition clandestine. Il en résulte une figure significative et atypique: une sorte de "juge délinquant". *Justicia Democrática* regroupe au début des juges appartenant au Ministère Public (qui forme en Espagne un ordre séparé, dépendant du gouvernement) et des greffiers *Justicia democrática* poursuit des objectifs consistant à dénoncer le mythe de l'apolitisme, à briser le corporatisme, à dénoncer le poids qui pèse sur la fonction judiciaire qui a en réalité une forte teneur politique. C'est une prise de conscience de la nécessité de faire de la politique en faveur de la justice. Voilà pourquoi *Justicia Democrática* s'implique aussi activement au sein du mouvement démocratique anti-franquiste.

Une autre culture juridictionnelle

Et c'est aussi pour cette raison que le mouvement est contesté par les milieux corporatistes, mais acclamé au plan social. *Justicia Democrática* ouvre ainsi la voie à un processus tourmenté qui finit par pousser la magistrature espagnole, enfermée à

l'intérieur de l'appareil bureaucratique, à s'engager dans une réflexion politique.

JD impose par la suite, au sein du mouvement démocratique espagnol, une réflexion qui anticipe les nouveaux principes constitutionnels en matière de justice et de garanties des droits. De plus, *JD* défend une autre conception du juge et de son implication dans la société: c'est-à-dire une autre culture juridictionnelle.

Le mouvement associatif engendré par *Justicia Democrática* s'achève paradoxalement avec la Constitution démocratique de 1978. Celle-ci retient comme modèle de gouvernement celui du Conseil Supérieur de la Magistrature, en instituant le *Consejo General del Poder Judicial* (CGPJ) et en reconnaissant l'existence, à ses côtés, afin d'élire les représentants des juges dans ce conseil, d'un mouvement associatif judiciaire formé exclusivement de juges et, donc, excluant les magistrats du Ministère Public et même les greffiers.

Le Conseil Supérieur espagnol est alors composé de 20 membres et son Président est élu au cours de la première séance. Aux termes de la loi de 1980, sur les 20 membres du Conseil, 12 doivent être des juges, élus par leurs pairs, et les 8 autres doivent être élus par les Chambres Parlementaires. Cela a changé depuis lors.

Cette stratégie, visant à mettre en place la réforme de la Constitution, visait à éviter le contrôle de l'exécutif sur le gouvernement de la justice, en limitant toutefois les effets secondaires considérés comme négatifs pour la majorité de centre droit au pouvoir à l'époque. Autrement dit, on a voulu transposer en Espagne le modèle italien de gouvernement de la magistrature, en prévenant toutefois par tous les moyens possibles le danger d'"italianisation" de la magistrature espagnole : il s'agissait d'éviter le modèle pluraliste de la magistrature italienne, structurée autour de choix politiques, culturels et de valeurs -ce dont la droite espagnole ne voulait pas.

C'est d'ailleurs pour poursuivre cet objectif qu'a été fixé le seuil minimal de 15% des composants de l'ordre judiciaire, indispensable pour pouvoir se constituer en association. Cette limite a été conçue expressément pour entraver la marche du groupe de juges issus de *Justicia Democrática*, qui n'arrivait pas à cette époque-là à 15%. Ces juges, c'est-à-dire nous-mêmes, ont été ainsi obligés d'entrer en masse dans *l'Asociación Profesional de la Magistratura* (APM), au sein de laquelle commença immédiatement à s'organiser la grande droite judiciaire espagnole - qui avait auparavant toujours milité contre toute tentative d'associationnisme dans le domaine de la justice -. Elle voulait s'assurer le contrôle de ce nouvel organe de gouvernement qui commençait à fonctionner. Toute une série d'actions réalisées par le groupe minoritaire, héritier de *Justicia Democrática*, avaient pour objectif, au sein de *l'Asociación Profesional de la Magistratura*, en vue d'appliquer les principes constitutionnels, d'accepter la Constitution en tant que véritable norme juridique et d'accueillir le pluralisme comme élément essentiel de l'ordre associatif. Une tâche nullement aisée, car *l'Asociación Profesional* avait acquis une structure fortement hiérarchisée et s'était dotée d'un système de suffrage majoritaire aussi bien pour la composition des listes à présenter aux élections du Conseil que pour la formation de l'organe de gouvernement de *l'Asociación*. Qui plus est, l'inspiration idéologique d'une grande partie des cadres de *l'Asociación*

Profesional représentait un obstacle sérieux pour les progressistes.

En outre, nous étions à une époque où les médias et l'opinion publique commençaient à prêter une attention critique de plus en plus grande au monde de la justice et au travail des juges. Quelques-uns de ces juges finirent par réagir contre ce genre d'interférences: c'est de cette époque que datent les 400 procès intentés contre des journalistes pour outrage.

En 1983 a eu lieu un Congrès très important de *l'Asociacion Profesional de la Magistratura*. Il faut rappeler que les socialistes étaient déjà à ce moment-là au gouvernement dont ils avaient acquis la majorité en 1982. Voilà quelle était la situation au moment où se déroula le Congrès de l'APM de 1983: le Conseil Supérieur va être contrôlé jusqu'en 1985 de manière absolue par *l'Asociacion Profesional de la Magistratura*, alors que la majorité socialiste, arrivée désormais au pouvoir, contrôlait de ce fait également toutes les autres institutions de l'Etat.

Jueces para la Democracia

Dans une perspective future, on pensait déjà à l'époque que le triomphe socialiste aurait été déterminant pour parvenir à l'abolition du seuil de 15%. Sur cette base, le groupe progressiste des juges, présent et actif au sein de *l'Asociacion Profesional de la Magistratura*, demande un changement des statuts pour ouvrir la partie au jeu du pluralisme et notamment pour permettre la présence de plusieurs courants à l'intérieur de l'APM; ces propositions sont toutes approuvées.

Le 28 mai 1983, le groupe "*Jueces para la Democracia*" se constitue formellement comme courant au sein de *l'Asociacion Profesional* et diffuse un document contenant les éléments essentiels de son identité: une nouvelle sensibilité des juges, inspirée des principes consacrés par la Constitution; un effort d'interprétation des lois visant à accueillir les requêtes présentées par de vastes secteurs sociaux n'ayant jamais eu auparavant la possibilité de se reconnaître dans l'institution judiciaire; un modèle d'organisation de la juridiction ouvert aux valeurs constitutionnelles de liberté, de justice, d'égalité et de pluralisme politique ; l'abolition de la carrière; l'élection aux charges de gouvernement à l'intérieur de l'ordre judiciaire; la création d'un nouveau type de juge en mesure d'exprimer une autre sensibilité et d'assumer une responsabilité historique, consistant à ouvrir le droit aux nouveaux principes constitutionnels et à résoudre les conflits sociaux de manière progressiste.

La direction de *l'Asociacion Profesional de la Magistratura* convoque d'urgence un congrès extraordinaire, au cours duquel est décidée l'expulsion des membres appartenant à *Jueces para la Democracia*. La raison en était la suivante: "D'accord pour les courants, mais non organisés" : ils ne voulaient apparemment que des courants d'air. *Jueces para la Democracia* abandonne *l'Association*, ainsi qu'un autre groupe de magistrats qui s'étaient constitués en association sous le nom de "*Francisco de Vitoria*", positionnés au centre. La configuration des organisations représentatives des magistrats, telle que nous la connaissons encore aujourd'hui, est née.

L'Asociacion Profesional de la Magistratura a une attitude très traditionnelle en ce qui concerne la façon de concevoir la fonction judiciaire et le rôle du juge dans ses rapports avec la société. Mais il est quand même utile de rappeler que *l'Asociacion Profesional* d'aujourd'hui -- après plus de dix ans d'associationnisme en démocratie -n'est plus celle d'autrefois. Pour *l'Asociacion Profesional de la Magistratura*, le terme "professionnalisme" a d'habitude le sens d'"apolitisme". *Francisco de Vitoria* est l'Association qui se veut centriste. Les membres de ce groupe de magistrats, à mon sens, sont confrontés à un gros problème, qui n'a pas encore été résolu, à savoir celui de trouver une identité différente par rapport à *l'Asociacion Profesional de la Magistratura*. D'après moi, il n'existe aucune différence de fond au plan politique et culturel, sauf peut-être quelques petites nuances.

Jueces para la Democracia représente une association de gauche (d'aucuns préfèrent peut-être dire progressiste), caractérisée par un fort pluralisme.

L'Asociacion Profesional, afin d'éviter le risque de nouveaux courants, s'est dotée d'un règlement disciplinaire, conçu comme instrument destiné à renforcer la cohésion interne. Je trouve qu'il s'agit là d'un comportement sans précédents dans l'histoire du mouvement associatif.

Les termes de ce conflit, surtout de la part de la majorité socialiste, ont été présentés de manière très schématique comme la confrontation des juges réactionnaires et d'une majorité de progrès. Cette manière de présenter les choses était une manière assez simpliste et cela est mis en exergue par le fait que, suite aux difficultés de la majorité socialiste, une bonne partie des juges finira par préférer se définir simplement de gauche.

C'est pour cette raison de fond que vont changer les modalités d'élection des membres du Conseil Supérieur, lors de l'élaboration de la Loi Organique du Pouvoir Judiciaire (une loi fortement conservatrice et, à vrai dire, assez pauvre d'après l'avis général); par voie de conséquence, à partir de 1985 lorsque la loi entra en vigueur, tous les membres laïcs et "en robe" du Conseil Supérieur de la Magistrature espagnol doivent être élus directement par les Chambres Parlementaires.

Jueces para la Democracia a organisé un débat interne très tendu sur ce sujet. Mais finalement la victoire a été remportée par ceux qui considéraient le nouveau système comme un retour définitif, souhaitable et révolutionnaire du pouvoir judiciaire à la souveraineté populaire. Ceux qui avait toujours défini la réforme comme un moyen dangereux de centralisation du pouvoir et d'ouverture du pouvoir judiciaire à la conquête du pouvoir par les partis politiques, ont été mis en minorité.

Jueces para la Democracia a vécu, à mon sens, un mauvais moment. Nous avons perdu de vue la perspective de l'indépendance judiciaire en suivant la majorité socialiste qui était engagée, quant à elle, dans l'effort de rendre absolue une donnée conjoncturelle -- mais *Jueces para la Democracia* continuait à poursuivre comme une obsession l'objectif du contrôle démocratique du pouvoir judiciaire.

Les effets de la réforme constitutionnelle

Les modifications du système ont immédiatement entraîné le contrôle du Conseil Supérieur, au cours de son deuxième mandat (1985-1990), par la majorité socialiste. Celle-ci a pu ainsi contrôler également la nomination des nouveaux membres de la Cour de cassation et le renouvellement de toutes les présidences. Le nouveau système a eu aussi une influence importante également sur le mouvement associatif dans son ensemble.

Entre-temps, le Tribunal Constitutionnel, statuant sur un recours en inconstitutionnalité de l'opposition de droite, a jugé la nouvelle loi constitutionnelle en tous ses articles. Mais face au danger d'introduire à l'intérieur du pouvoir judiciaire la "logique des partis", le Tribunal a conseillé de changer le modèle en question.

La vérité est que cette logique a fini par s'instaurer fermement au sein du gouvernement de la justice, tant et si bien que le Conseil Supérieur de la Magistrature (et je me servirai ici du titre d'un chef-d'oeuvre célèbre du théâtre classique espagnol pour mieux exprimer l'idée) apparaît comme un véritable *"invité de pierre"* à la table de l'Exécutif. Le système a engendré un rapport pour ainsi dire oedipien avec l'exécutif et a situé le Conseil dans une position objective de sujétion, surtout en cas de situations conflictuelles.

Le mot-clef est devenu par la suite la "coordination" avec les autres pouvoirs : non pas coordination en tant que résultat des dynamiques institutionnelles, potentiellement conflictuelles dans le cadre de l'indépendance réciproque prévue par la Constitution, mais plutôt coordination préalable par une réduction sensible de la capacité d'autonomie du Conseil Supérieur; celui-ci n'est donc pas ramené à la souveraineté populaire, mais plutôt à la logique des partis et des forces de majorité. Cette situation empêche donc toute possibilité de créer un véritable "pluralisme institutionnel".

Cette réforme -- à mon sens -- a aussi affecté négativement le mouvement associatif. Les associations judiciaires (qui étaient auparavant considérées comme un élément constitutif et organique du système de gouvernement de la Magistrature) demeurent à l'heure actuelle une donnée purement extérieure, non essentielle, presque anecdotique. Paradoxalement, ces associations judiciaires ne sont même pas représentées au sein du Conseil Supérieur au bénéfice de leurs membres qui pourraient être éventuellement élus. En effet, ce choix est fait -- suite à la distribution préalable des sièges comme s'il s'agissait d'une société anonyme -- en tenant compte de l'intérêt politique de chaque parti, de son propre projet. Il y a ainsi, sur un plan rigoureusement politique, une logique de représentation, qui crée un rapport entre le parti qui propose et le juge qui est nommé. Tout autre logique de représentation revêt ainsi un caractère subsidiaire et est subordonné en tout cas au premier.

Le système introduit aussi un autre facteur de "pollution" du rapport entre le juge associé, qui est nommé au sein du Conseil Supérieur, et l'association dont il est issu. Ce faisant, des attitudes ambiguës peuvent naître pendant le mandat du juge, surtout

dans les situations de conflit.

Sous un autre jour, le système donne lieu tendanciellement à une double dynamique: d'une part, la perte de contenu et d'autonomie du mouvement associatif détermine, du fait de sa dimension politique amoindrie, un retour à des positions syndicales de pure et simple revendication; d'autre part, une sorte de mimétisme des perspectives politiques et culturelles d'ordre associatif et judiciaire sur les positions qui sont clairement le propre des partis.

Le Conseil Supérieur perd une partie de la légitimité de son action de gouvernement au moment où le rapport de représentation avec les juges gouvernés s'estompe. De plus, la vie politique interne de l'institution perd de sa valeur au fur et à mesure que le débat entre les secteurs laïc et "en robe" s'appauvrit, bien que le Conseil soit maintenant "divisé en lots" en fonction du pourcentage des groupes politiques. S'il est vrai que l'introduction d'une dynamique démocratique et représentative dans la vieille structure hiérarchique et bureaucratique de la carrière a engendré un changement profond du système judiciaire de notre pays, il est tout aussi vrai que l'abolition de cette dynamique a produit un effet de signe contraire.

En tout état de cause, l'expérience précédente n'a pas été totalement inutile et certains acquis demeurent encore aujourd'hui définitifs, par exemple l'atténuation de la hiérarchie dans les rapports entre magistrats, l'ouverture des magistrats à la société, l'acceptation de la critique, la franche adoption du pluralisme à l'intérieur de la sphère judiciaire, la rupture avec le corporatisme.

Au cours de la courte expérience démocratique de notre pays, la défense de l'indépendance de la justice par le mouvement associatif progressiste a connu plusieurs étapes : une première étape de fort engagement politique et démocratique vers la fin du régime franquiste et au cours des premières années de la transition; une deuxième étape marquée par la conviction, pour nombre de nos camarades, de se trouver face -- ou pour mieux dire -- à côté d'un bon Exécutif, tant et si bien que d'aucuns ont pensé qu'il était juste de donner carte blanche à l'Exécutif lui-même dans la lutte contre les juges réactionnaires; une troisième étape caractérisée par la prise de conscience que l'indépendance est bien évidemment une valeur constitutive de la démocratie et que toute concession sur ce plan ne peut que produire des effets déplorables.

Autodéfense de la classe politique face à l'indépendance de la justice

En Espagne, comme dans d'autres pays d'ailleurs, l'administration de la justice est de plus en plus fréquemment appelée en cause pour trancher des problèmes à forte imprégnation politique. De ce fait, comme dans d'autres pays aussi, la classe politique réagit avec une attitude d'autodéfense et cherche à imposer des limitations-- non seulement de facto, mais aussi de jure -- à la capacité d'indépendance du juge. Nous assistons ces jours-ci chez nous à une relance déterminée de l'idée visant à déléguer l'enquête pénale au Ministère Public qui dépend directement du gouvernement. On est aussi en train d'étudier actuellement en Espagne la mise au point d'une réforme du système procédural de sorte à permettre à la police, à sa propre initiative, d'effectuer

des perquisitions à domicile: auparavant en matière de terrorisme, aujourd'hui en matière de drogue. On a également prévu toute une série de privilèges de procédure à l'avantage de nombreux opérateurs politiques, etc., etc.

J'ai le sentiment que nous nous trouvons au demeurant dans une mauvaise passe; cela impose un fort engagement de la part de nous tous pour parvenir à une défense efficace de l'indépendance et de l'intégrité de la justice. Il faut reconnaître que dans une situation de tension entre pouvoirs exécutif et judiciaire, qui est celle de nombreux pays européens, un mouvement associatif judiciaire qui s'engage avec une vigueur inlassable pour la défense de l'indépendance constitue sans nul doute un facteur essentiel de démocratie.

Perfecto ANDRES IBAÑEZ