

Portugal : engagement idéologique et conquêtes démocratiques

L'actuelle organisation judiciaire portugaise est le reflet de concessions contradictoires résultant de son engagement idéologique du côté des forces politiques qui, tout de suite après la Révolution démocratique du 25 avril 1974, ont démocratisé de l'appareil judiciaire portugais.

D'une part, si une des ambitions des forces politiques démocratiques qui s'opposaient au régime fasciste portugais était la conquête d'une justice indépendante du pouvoir politique, -c'était une priorité dans tous les projets de l'opposition-, la réflexion sur la concrétisation formelle d'un tel objectif était insuffisante. Curieusement, ce furent les secteurs réformateurs de l'ancien régime, dont le parti Social Démocrate est le principal l'héritier politique, qui se penchèrent le plus sur cette matière, précisément parce qu'elle leur était indispensable pour la réforme de l'Etat et pour donner l'image de renouvellement qu'ils prétendaient alors donner.

Mais d'autre part, la magistrature se préoccupait peu de son rôle dans la structure de l'Etat, malgré les conditions politiques du moment, et elle se contentait de ne pas être l'objet de pressions directes, du moins dans les cas soumis à sa juridiction, particulièrement en matière civile, commerciale et criminelle de droit commun.

En effet, magistrats n'avaient généralement de rapport avec les forces de l'ancien régime qu'à l'occasion des procès politiques dans les tribunaux d'exception, dits "Plenários", et pour l'autorisation de mise en oeuvre des poursuites à l'encontre de certaines personnalités officielles ou qui exerçaient des fonctions d'autorité. Dans les autres cas, l'action de la police politique, des censeurs et de tous les autres organes que le régime commandait et manipulait, permettait au gouvernement d'empêcher que les tribunaux, sauf ceux de nature politique ou d'exception, ne connaissent des problèmes politiques ou sociaux, préservant les magistrats des questions de conscience en ce domaine.

Par ailleurs, les tribunaux compétents pour le droit du travail et le droit administratif n'appartenaient même pas à l'organisation des tribunaux judiciaires. Les tribunaux du travail n'étaient qu'une émanation de l'organisation corporatiste de l'Etat et les tribunaux administratifs, qui avaient un rôle limité, étaient composés par des magistrats directement choisis par le Gouvernement, dont la plupart n'appartenait pas à la magistrature judiciaire .

Seuls les avocats, une classe professionnelle constituée par un grand nombre d'éléments éloignés du régime ou au moins neutres, disposaient des véritables conditions pour réfléchir sur l'appareil judiciaire, soutenant même quelques réformes, mais sans mettre en cause le système tout entier. C'est pourquoi on ne doit pas être surpris de constater que le programme du Mouvement des Forces Armées (M.F.A) lui-même avançait sur le sujet quelques principes généraux décalqués du Congrès de l'opposition Démocratique d'Aveiro (1973) et du programme libéral de l'aile réformiste de l'ancien régime. C'était donc le panorama qui s'offrait à nous quand le 25 avril 1974 arriva la révolution démocratique du M.F.A., laquelle a constitué une vraie rupture culturelle et institutionnelle dans la société portugaise.

Il faut ajouter qu'avant le 25 avril, le recrutement forcé des plus jeunes magistrats pour servir comme officiers pendant les guerres coloniales en Afrique a contribué à une prise de conscience sur la nature du régime. A l'université, la participation de certains au mouvement des étudiants contre le fascisme et la guerre coloniale a créé, pendant les dernières années de l'ancien régime, une nouvelle et véritable conscience politique au sein de la magistrature.

Des syndicats de magistrats se constituent

Avant le 25 avril 1974, il était impossible, même légalement, de constituer des associations syndicales de magistrats, de juges ou du Ministère Public. Ce droit n'existe que depuis l'entrée en vigueur du décret-loi du 18 juin 1974, qui disposait à l'article 7 que *tous les magistrats et fonctionnaires de justice peuvent se réunir et s'associer librement pour la défense de leurs propres intérêts*. Toutefois, dès mai 1974, quelques réunions de délégués et de sous-délégués - c'est le nom portugais pour les substituts du Procureur de la République – eurent lieu, et le premier congrès des délégués du Procureur de la République s'est tenu en octobre, ce qui fut déterminant pour la création en 1975 du Syndicat des Délégués du Procureur de la République (S.D.P.R).

L'adaptation des structures du Parquet à la nouvelle réalité démocratique, la nécessité de prendre en compte les réformes sur la défense des droits fondamentaux des citoyens au sein des tribunaux et le besoin de concrétiser les aspirations professionnelles légitimes des magistrats rendit indispensable la création d'un organisme représentatif du Ministère Public. Il aboutit à la transformation du S.D.P.R. en Syndicat des Magistrats du Ministère Public en février 1979, dont le statut fut publié dans le Bulletin du Travail et de l'Emploi n° 30 de cette même année.

Le Syndicat des Magistrats du Ministère Public réunit dès sa fondation tous les échelons hiérarchiques du Ministère Public, c'est-à-dire les auditeurs de justice, les délégués, les procureurs et les procureurs généraux adjoints. Parallèlement, les magistrats du siège ont constitué l'Association Syndicale des Magistrats Judiciaires Portugais dont les directions, pour des raisons d'ordre sociologique et politique, ont été composées pendant longtemps par des juges pour le moins conservateurs.

Cette situation s'explique par le fait que les magistrats, dans leur quasi-totalité, n'ont pas été mis en cause pendant la période révolutionnaire. En revanche, le ministère public avait une composition marquée par l'incorporation dans l'armée de ses membres les plus jeunes : il ne constituait pas, comme aujourd'hui, une carrière autonome, mais il était simplement une antichambre de la magistrature judiciaire. Et tandis que les cadres du ministère public étaient constitués de jeunes gens sortis de l'université, influencés par le mouvement associatif étudiant, formés dans la lutte contre le régime, et aussi par des éléments qui avaient participé comme officiers militants aux actions du M.F.A., les cadres de la magistrature judiciaire, plus vieux à cause d'une carrière très longue, étaient encore constitués par des éléments de formation et de culture conformistes, recrutés pendant et d'après les règles du régime.

De telles différences ont été déterminantes, à l'époque post-révolutionnaire et même longtemps après, pour expliquer les divergences d'orientation et d'activité syndicale entre l'organisation du ministère public, d'une part, et de la magistrature judiciaire, d'autre part. Ces mêmes différences vont aussi se refléter, dans une certaine mesure et pendant quelques temps, dans le recrutement des deux magistratures.

Cependant, bien que des différences d'orientation demeurent, ces deux structures se sont peu à peu rapprochées. En effet, les nouveaux magistrats ont déterminé un changement de position de leur mouvement associatif, et l'Association Syndicale des Juges a pris, à la fin des années quatre-vingt, une orientation marquée par des préoccupations d'ordre social et des interventions démocratiques, se rapprochant ainsi du SMMP.

Cette nouvelle orientation a permis à l'Association Syndicale des Juges d'adhérer à MEDEL où elle joue encore un rôle important : son ancien président, Orlando Afonso, a notamment été président de MEDEL.

Une magistrature autonome mais contestée

D'importantes modifications démocratiques ont été obtenues par le système judiciaire portugais après le 25 avril. D'une façon générale, le pouvoir judiciaire, conçu comme un véritable pouvoir, a obtenu une consécration explicite de la Constitution qui contient un titre relatif aux Tribunaux considérés comme pouvoir d'Etat et dans lequel sont insérés les deux chapitres relatifs au statut des Juges et du Parquet. La Constitution prévoit notamment :

- L'autonomie et l'indépendance des magistratures en face du pouvoir politique gouvernemental ;
- La séparation des carrières des deux magistratures, qui reconnaît au Ministère Public son autonomie par rapport à la magistrature judiciaire. On doit remarquer qu'au Portugal, avant le 25 avril, le Ministère Public constituait une antichambre de la magistrature et une sorte de stage d'accès à cette magistrature;
- L'accès des femmes à la magistrature;
- La formation spécialisée des magistrats.

La première de ces mesures vise la démocratisation du fonctionnement des structures judiciaires, en supprimant l'influence du gouvernement sur la gestion des magistratures (spécialement en matière de la formation des cadres, de promotion et d'avancement) et en organisant le contrôle démocratique exercé par des organes politiques démocratiquement élus: le Président de la République et l'Assemblée de la République.

La deuxième de ces mesures était déterminée par besoins de régulation de l'action du Ministère Public, afin de le libérer de la fonction presque tutélaire exercée (notamment en raison de l'inexistence de formation) par la magistrature.

Le troisième point concrétise le principe constitutionnel de l'égalité des sexes et résulte aussi de la constatation sociologique qu'il existe un nombre croissant de femmes juristes.

La quatrième mesure jetait les bases matérielles d'un recrutement plus démocratique des magistrats, en même temps qu'elle visait à l'amélioration de leur niveau culturel et technique dès le début de la carrière; en outre, cette mesure a permis de donner aux deux magistratures un niveau comparable.

Cependant, cette nouvelle organisation judiciaire a été fortement contestée, soit par les partisans du traditionalisme, soit par ceux qui, se prétendant libéraux, voulaient

une prééminence du Gouvernement sur les organes politiques élus et sur le pouvoir judiciaire. En réalité, tant le système de gestion des tribunaux que l'autonomie du Ministère Public face à l'Exécutif font encore l'objet d'attaques violentes, où conservateurs et libéraux contestent la légitimité démocratique des magistratures.

Mais curieusement les différentes forces politiques ont successivement inversé leurs positions. A l'époque de l'élaboration de la Constitution politique de 1976, ce fut le parti socialiste qui, attaché à des préjugés jacobins et centralisateurs, a été le plus opposé à l'autonomie des magistratures. A l'époque, les penseurs du Parti Social-démocrate défendaient, à la suite d'une réflexion libérale sur la structure de l'Etat, l'autonomie du Ministère Public comme forme de garantie de l'indépendance des juges et des tribunaux.

Pendant les années 1980-90, tandis que la gauche politique, exceptées quelques franges socialistes encore d'inspiration jacobine, accepte le principe d'autonomie avec une quasi unanimité, c'est la droite au sein du même Parti Social-démocrate et de ses soutiens néo-libéraux qui lance les plus terribles attaques contre l'autonomie des magistratures et du Ministère Public en particulier.

Mais avec l'arrivée au pouvoir des socialistes, en 2005, ce sont de nouveau les socialistes que ont repris les vieilles positions jacobines pour essayer de contrôler le Parquet et de politiser l'action pénale public. La stratégie n'est plus, en tout cas, d'attaquer frontalement l'autonomie du Paquet, mais de la vider de portée pratique.

Donc, en ce moment, seuls le Parti Communiste, quelques socialistes et l'actuelle Direction des sociaux-démocrates inspirée de la doctrine de son fondateur continuent à soutenir l'autonomie du Parquet.

Ces insolites volte-face successifs ne sont pas étrangers au fait qu'avec une certaine régularité et contrairement à d'anciens usages, le Ministère Public a commencé, à la fin des années quatre-vingt, à accuser et à poursuivre devant la justice pénale des hautes figures liées au pouvoir et aux grandes entreprises.

Ces initiatives et l'indépendance véritable du Parquet expliquent, aujourd'hui, la création des nouveaux instruments de politique criminelle et de nouvelles règles du procès pénal qui, au nom des garanties, limitent de fait les pouvoirs de poursuite en matière de grande criminalité notamment quand celle-ci est liée a la corruption et au crime économique. On assiste, en plus, à des réformes de l'administration publique qui permettent la perpétuation d'un pouvoir fondé sur la corruption, le favoritisme et le clientélisme politique et qui vise, au nom de la lutte contre le déficit financier de l'Etat – qui réellement constitue un problème national – à favoriser les grands intérêts économiques.

Le Syndicat des magistrats du ministère public

Grâce aux efforts du Syndicat des Magistrats du Ministère Public (S.M.M.P.), il fut possible d'obtenir la séparation effective de la magistrature du siège et du Ministère Public, carrières devenues indépendantes et parallèles, la présence magistrats élus par leurs collègues au Conseil Supérieur du Ministère Public, l'accès des femmes à la magistrature, l'autonomie face à l'Exécutif et un mode de rémunération autonome de celui des fonctionnaires.¹

¹ Cette réforme qui était considérée comme juste au début, a cause de le nécessité de professionnaliser le Parquet est aujourd'hui, discutée, : il n'existe pas de passerelles entre les deux carrières, ce que

Le premier grand combat du Syndicat, une bataille rude et longue, s'est concentré sur l'abolition des examens d'admission, basés sur un savoir purement académique, aux fonctions de Juges de Droit et de Délégués du Procureur de la République, qui étaient obligatoires dans l'ancien statut judiciaire. Cette première grande victoire du Syndicat des Magistrats du Ministère Public permit de créer, malgré d'énormes difficultés, un système plus rationnel de formation des magistrats par l'institution de stages, et surtout par la création du Centre d'études Judiciaires.

L'intervention du S.M.M.P., pendant les travaux de l'Assemblée Constituante et pendant l'élaboration des nouveaux textes législatifs sur l'organisation judiciaire pris en application des principes constitutionnels sur les tribunaux, a rendu possible la conquête pour les magistrats du Ministère Public d'un statut inimaginable sous les régimes antérieurs.

Après l'entrée en vigueur des lois 92 1987 et 85 de la même année, le Syndicat a eu besoin de faire face à une campagne contre la nouvelle organisation judiciaire. Cette campagne envisageait, entre autres, le retour du Ministère Public au statut mineur d'antichambre de la magistrature du siège qui était le sien avant le 25 avril 1974. La lutte que le Syndicat du Ministère Public a engagée pour l'adoption de la nouvelle loi organique du Ministère Public, la loi 47 de 1986 actuellement en vigueur, l'a porté à faire une grève, la première dans l'histoire de la magistrature portugaise, le 8 mai 1985, qui a été suivie par environ 95% du parquet ; elle visait à protester contre le retard dans l'adoption par le parlement d'une loi sur le statut du Ministère Public, même si celle-ci était positive dans son ensemble. Le SMMP combattait certaines dispositions qui traduisaient une violation du principe du parallélisme statutaire de la magistrature judiciaire et du Ministère Public. Il empêcha un retour en arrière sur la question du statut professionnel. Le considérable prestige dont le S.M.M.P. jouissait lui permit d'exercer une influence importante sur la réforme.

A la fin de 1987, l'intervention frontale et critique du Syndicat a déterminé la convocation d'une nouvelle grève nationale, suivie quasiment par tous les magistrats du ministère public, destinée à sensibiliser l'opinion publique et le pouvoir politique contre les risques qui découlaient d'une publication hâtive du nouveau Code de Procédure Pénale, sans création des moyens en personnel et en matériel nécessaires. Cette même revendication (meilleures conditions de travail, insuffisance du nombre des Magistrats et des Fonctionnaires, pénurie de structures matérielles), tient à la fois d'une volonté de reconnaissance de l'autonomie de la Magistrature et du Ministère Public et du besoin impérieux d'un statut professionnel digne, fut à l'origine la convocation d'une nouvelle grève nationale les 12, 13 et 14 décembre 1988, cette fois avec la participation des juges et des fonctionnaires. Nous avons obtenu la reconnaissance dans la Constitution de l'autonomie du Ministère Public, et un statut de rémunération parallèle à celui des titulaires de charges politiques (autonome et sans indexation à celui-ci). Nous avons aussi valorisé la magistrature du Ministère Public en lui donnant la possibilité d'une intervention plus active et socialement reconnue, et commencé le processus d'informatisation des tribunaux et on a mis sur pied les nouveaux cours pour la formation des fonctionnaires.

Par la suite, le SMMP a continué à participer activement à la vie politique et judiciaire du pays. Il est normalement invité au Parlement pour y discuter les projets de loi

aurait permis de renforcer encore l'indépendance des membres du Parquet et de corriger les erreurs de vocation.

concernant la vie judiciaire. Il participe activement aux discussions sur les lois que concernent les droits fondamentaux et sociaux.

Il a engagé – avec les juges et les avocats - d'autres luttes et d'autres grèves en défendant la autonomie du Ministère Public, l'indépendance du judiciaire et le renforcement de ses capacités pour lutter contre la criminalité la plus grave et plus dangereuse du point de vue démocratique.

L'application égale de la loi à tous les citoyens et la soumission de tous les citoyens aux lois de la République reste encore un objectif fondamental du SMMP.

D'importants projets de réforme de la Justice, notamment ceux inspirés par la Banque Mondiale et le FMI, remettent indirectement en cause l'idéal d'une application égale pour tous de la loi républicaine : le droit privé tend à primer le droit public, quand ce ne sont pas les rapports de force qui priment le droit ; les frontières font obstacle à une application efficace de la loi à l'échelle de l'économie globalisée.

Trouver une nouvelle dynamique du Parquet, penser une formation adaptée à cette nouvelle situation, lutter pour une application égale de la loi pour tous -ce qui est une condition de la légitimité démocratique de l'institution-: tout cela est aujourd'hui un nouvel enjeu de réflexion et d'action pour le SMMP.

Antonio CLUNY

procureur général adjoint à la Cour des comptes (Tribunal de Contas) du Portugal.