



**HAL**  
open science

# La réforme judiciaire en Équateur : réarrangement institutionnel et lutte politique (2007-2012)

Miguel Herrera

► **To cite this version:**

Miguel Herrera. La réforme judiciaire en Équateur : réarrangement institutionnel et lutte politique (2007-2012). Science politique. 2012. dumas-00761318

**HAL Id: dumas-00761318**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00761318>**

Submitted on 5 Dec 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE PARIS I PANTHEON-SORBONNE

ANNEE UNIVERSITAIRE 2011-2012

# *La réforme judiciaire en Equateur*

---

*Réarrangement institutionnel et lutte  
politique  
(2007-2012)*

*Miguel Herrera*

*Master 2 Recherche Sociologie et Institutions Politiques*

*Juin 2012*

*Mémoire dirigé par Monsieur le professeur Jean-Louis Briquet*

L'université n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce document. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

# Résumé

Ce mémoire porte sur la politisation de la réforme judiciaire en Equateur et les transformations au cœur de la justice équatorienne depuis janvier 2007 avec l'arrivée du gouvernement de la « *Révolution Citoyenne* » de Rafael Correa et la recomposition du champ politique. La réforme judiciaire devient une arène de lutte entre les vieux établis et les nouveaux arrivants, chacun prétendant affirmer (avec ses propres ressources) son autorité au sein de l'Etat. Dans ce contexte, le cas de la justice équatorienne constitue une bonne illustration d'une transformation où l'on passerait d'un dispositif de pouvoir fondé essentiellement sur la formation juridique vers un nouveau modèle de légitimation reposant en grande partie sur une expertise gestionnaire et technocratique. Tel serait le cas, d'abord, avec la substitution d'institutions traditionnellement prépondérantes dans le système judiciaire par de nouvelles instances, notamment le Consejo de la Judicatura de Transición, dont les acteurs revendiquent un modèle managérial d'administration de la justice. Pourtant, une telle dynamique (la montée en puissance des gestionnaires) qui se présente de façon technocratique, donc apolitique, revêt une dimension politique très importante. En effet, on passerait d'un dispositif de pouvoir fondé sur la position sociale privilégiée des magistrats qui ressemble à cet idéal aristocratique des « *gentlemen-politiciens du droit* » illustré par Dezalay et Garth, vers un nouveau modèle de légitimation des acteurs reposant sur leur capacité à construire un récit de la réalisation prophétique du projet « *révolutionnaire* » de Correa. Autrement dit, l'enjeu des acteurs actuellement impliqués dans la réforme judiciaire est – au-delà des changements réels provoqués par l'application de pratiques de management – de produire le changement et la nouveauté par des opérations de redéfinition de la réalité en mettant en avant les signes pour confirmer les ruptures annoncées. Par conséquent,

l'hypothèse à tester dans le cadre de ce mémoire est celle d'une appropriation politique de la réforme de la justice ainsi que du travail du Consejo de la Judicatura de Transición. Cette appropriation irait dans le sens d'une confirmation de la promesse du président Correa d'un changement d'époque et d'une révolution dans l'exercice de la justice. Ceci suppose d'analyser enfin comment se construit le récit qui présente la réforme comme une « réussite » (même si le travail du conseil transitoire n'est pas terminé) ratifiant la prophétie de l'avènement de temps nouveaux, non seulement pour la justice, mais pour tout le pays.

## Mots clés

Justice – Réforme – Institution – Equateur

# Remerciements

Je tiens remercier Jean-Louis Briquet pour ses conseils qui ont contribué à guider la direction de ce mémoire. Je remercie également à Déborah Alimi et Clément Paule pour leurs patientes relectures et leurs mots d'encouragement. Je remercie à mes parents et à toute ma famille pour leur accompagnement tout au long de ce travail, et aux membres du Consejo de la Judicatura qui m'ont accueilli chaleureusement et m'ont aidé à mieux comprendre leur vision de la Justice. Enfin, faire ce mémoire n'aurait pas été possible sans le soutien de William Herrera à qui je dois beaucoup.

# Sommaire

<b>RESUME .....</b>	<b>3</b>
<b>MOTS CLES .....</b>	<b>4</b>
<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>5</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>PARTIE I - LA TRAJECTOIRE DU « PROBLEME JUDICIAIRE » EN EQUATEUR. MAGISTRATS, « CRISE », ET REFORME JUDICIAIRE.....</b>	<b>26</b>
CHAPITRE 1 - LE SOUCI POUR LE « RENFORCEMENT » DES INSTITUTIONS JUDICIAIRES. LES MAGISTRATS AU CŒUR DE LA REFORME.....	29
CHAPITRE 2 - RESTRUCTURATION DU CHAMP POLITIQUE ET REFORMULATION DU « PROBLEME JUDICIAIRE ». CORRUPTION ET PREOCCUPATION SECURITAIRE DANS LA DELEGITIMATION DU CORPS JUDICIAIRE.....	51
<b>PARTIE II - L'INTERVENTION DU POLITIQUE DANS LA QUESTION JUDICIAIRE. UN PROJET POLITIQUE POUR LA JUSTICE ?.....</b>	<b>68</b>
CHAPITRE 3 - ACTEURS CONCURRENTS POUR LE MONOPOLE DE LA REFORME JUDICIAIRE. LE CONSEJO DE LA JUDICATURA SOUS LE REGARD DU POLITIQUE.....	71
CHAPITRE 4 - PRODUIRE LE CHANGEMENT. PRATIQUES MANAGERIALES ET CONFIRMATION PROPHETIQUE AU CONSEJO DE LA JUDICATURA DE TRANSICION.....	92
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>113</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>116</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>122</b>
<b>TABLE DE MATIERES .....</b>	<b>185</b>

# Introduction

Le 7 mai 2011 les Equatoriens ont été soumis à un référendum constitutionnel sollicité par le président Rafael Correa. Plusieurs sujets étaient à l'ordre du jour, dont un qui est au cœur de notre mémoire : la réforme judiciaire. Les Equatoriens doivent se prononcer pour approuver ou refuser le remplacement temporaire de l'organe administratif de la justice (le Consejo de la Judicatura) par un conseil transitoire dans le but de « *restructurer la justice* ». Pourtant, le contenu de cette restructuration semble imprécis. Le référendum présente des possibles modifications à la Constitution (adoptée en 2008) et à la loi concernant le fonctionnement du Consejo de la Judicatura (par exemple le nombre de membres et le mode de leur désignation, son organisation interne, etc.), mais peu est dit sur ce que serait le travail du conseil transitoire.

Pour ses opposants, le référendum est le signe d'une dérive autoritaire du Président qui chercherait à s'approprier des tribunaux pour les utiliser à son gré. Ces acteurs dénoncent ainsi ce qui serait pour eux une future « *politisation* » de la justice. Au contraire, pour les défenseurs du référendum, celui-ci est plutôt une mesure nécessaire qui permettra d'adresser avec urgence les principaux « *problèmes* » qui affectent le pays, dont celui de la justice.

« *Corrompu* », « *inefficace* » et « *politisé* », tels sont les termes employés par les dirigeants politiques pour décrire le travail des juges. Par exemple, ils sont accusés de provoquer une hausse de la délinquance car ils laisseraient libres les criminels moyennant contrepartie. De plus, leur implication dans des affaires de corruption mettrait en évidence les défaillances du pouvoir judiciaire qui laisse les délinquants dans l'impunité. Les tribunaux aussi sont présentés dans le discours de ces acteurs comme des lieux inadéquats pour l'exercice de la justice. Face à l'absence de technologies et des services essentiels (par exemple des salles d'audience ou même des toilettes) les tribunaux empêcheraient un traitement rapide et transparent des procès. Ce type d'environnement permettrait au contraire la perpétuation de pratiques corrompues compromettant l'intégrité de la justice.

Par ailleurs, on reproche aux juges de ne répondre qu'aux intérêts des élites politiques et économiques du pays sans aucun respect pour la loi ni pour les nécessités des citoyens. Les déclarations d'innocence des hommes politiques et des hommes d'affaires accusés de détournement de fonds publics lors de quelques procès très médiatisés seraient un clair exemple d'une proximité politico-judiciaire (et même économique-judiciaire). Pour un gouvernement qui revendique comme « *révolutionnaire* », la justice serait une entrave au développement d'un Etat véritablement populaire et démocratique. En effet, depuis l'arrivée au pouvoir de Rafael Correa en 2007, son mandat présidentiel a été marqué par une dénonciation constante du fonctionnement de l'Etat « *pervers* » par les intérêts de la « *partitocratie* ». Ce terme indigène est devenu une expression récurrente dans le débat public depuis 2007. Il renvoie à une critique des vieilles structures partisans et de leur façon de gouverner accusée de clientélaire et anti-démocratique. Etant une catégorie forgée par et pour la pratique, elle fait l'amalgame de l'ensemble d'acteurs auparavant au pouvoir à qui l'on applique le même stigma. Cet amalgame permet ainsi au discours indigène de marquer clairement deux moments : un *avant* et un *après* Correa.

L'intérêt pour étudier la réforme judiciaire réside précisément dans l'hypothèse qu'elle joue un rôle dans la consolidation de l'autorité du nouveau gouvernement au détriment des groupes antérieurement au pouvoir. Il s'agit de voir dans quelle mesure la réforme judiciaire participe à un processus de restructuration du champ politique qui favoriserait l'affirmation du pouvoir de nouveaux segments politiques tout en délégitimant les anciennes « élites ». De la même façon, il faut analyser la place qu'occupe la réforme judiciaire dans la construction d'un récit prophétique qui présente le nouveau gouvernement comme *le* moment de rupture avec le passé et l'avènement des « *temps nouveaux* ».

L'importance de construire ce récit prophétique réside dans la nécessité de confirmer la promesse politique de ces dirigeants de « *révolutionner le pays* ». En effet, de façon similaire au Venezuela au tournant du siècle, ou à la Bolivie en 2006, l'Equateur connaît en 2007 un changement politique important avec l'arrivée au pouvoir de Rafael Correa. Le pays voit la montée en puissance de nouveaux dirigeants de gauche qui se revendiquent du « *socialisme du XXI siècle* », qui est pour eux une gauche « *nouvelle* » qui corrige les erreurs du socialisme « *traditionnel* » tout en gardant ses « *acquis* ». <sup>1</sup> Tels seraient la vocation de la lutte pour la justice sociale et la souveraineté. Pour ces acteurs, leur « *pari* » est d'être une gauche non corporatiste qui construit un projet « *unitaire* » en tant que Nation. Pour tel motif c'est pour eux la « *citoyenneté* » (et non pas des groupes particuliers tels que les ouvriers ou les étudiants) qui est le véritable moteur du changement politique. Par conséquent, le programme politique de ces nouveaux dirigeants et de l'organisation politique<sup>2</sup> à laquelle ils appartiennent, Patria Altiva i Soberana (PAIS), est celui de la *Revolución Ciudadana* (*Révolution Citoyenne*) dont le fondement idéologique serait le suivant :

*PAIS émerge dans la scène politique nationale posant quelque chose de différent : il n'y a pas de classe, secteur, ni peuple prédestiné à changer le pays ; de plus, aucun d'eux n'a le droit de faire ce changement à l'image et espoir de ses intérêts groupaux. 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 ses projets sectoriels.*<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Gustavo LARREA, *Revolución Ciudadana*, Quito, Planeta, 2009, p. 33.

<sup>2</sup> Il est difficile d'attribuer à PAIS une dénomination en tant que « *parti* ». Cette dénomination fait débat même à l'intérieur de l'organisation. En effet les membres de PAIS revendiquent plutôt le statut de « *mouvement social* ». Cela correspond mieux d'un côté à son histoire, car PAIS naît du rassemblement des plusieurs organisations sociales, et de l'autre à sa vision de la politique, fortement critique des structures partisans existantes. Pour une réflexion sur le rapport entre partis politiques et mouvements sociaux voir Hélène COMBES, « Pour une sociologie des relations entre partis et mouvements sociaux », *Sociologie et société*, vol. XLI 2, 2010, p. 161-188.

<sup>3</sup> Gustavo LARREA, *Revolución Ciudadana*, op. cit., p. 21.

La rupture qu'aurait marquée l'avènement de ce nouveau gouvernement a attiré l'attention des chercheurs dans le champ académique équatorien qui ont voulu analyser l'essor de ce qu'ils ont appelé le « *phénomène Correa* ». <sup>4</sup> En effet, le discours politique de PAIS prétend marquer une rupture nette avec les structures partisans existantes qui sont sans cesse dénoncées pour leur clientélisme et corruption. Les nouveaux dirigeants se revendiquent du mouvement des *forajidos (hors-la-loi)* qui renvoie à l'ensemble de manifestations qu'ont eu lieu en 2005 pour protester contre le gouvernement du moment et qui a lancé le mot d'ordre « *que se vayan todos* » (« *qu'ils s'en aillent tous* ») pour exprimer un rejet généralisé de la classe politique. <sup>5</sup> PAIS prétend être la continuation de ce mouvement, et surtout l'incarnation de sa critique contre la « *partitocratie* ». De plus, les nouveaux dirigeants qui arrivent au pouvoir en 2007 dénoncent ce qu'ils considèrent une dégradation de l'Etat qui depuis une vingtaine d'années est devenue la « *victime* » du néolibéralisme et s'est mis au service des élites politiques et économiques du pays. Dans la vision de ces acteurs « *le néolibéralisme a été, essentiellement, l'intronisation des mafias dans le champ économique, et dans le champ politique il a été l'expression de l'antipolitique, de la prise en otage des institutions publiques.* » <sup>6</sup>

Certains chercheurs <sup>7</sup> ont vu dans l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement le résultat de la « *massive illégitimité institutionnelle du politique* » provoquée par la présence de dirigeants partisans qui « *n'ont pas réussi à être des agents du changement [et qui plutôt] ont été incapables d'appliquer les principes élémentaires de la représentation politique* ». <sup>8</sup> La délégitimation des anciens a été pour ces auteurs une condition préalable qu'a permis le surgissement de PAIS dans le champ politique. Cette vision des choses ignore pourtant que le lien entre la délégitimation et la révélation des manquements au devoir n'est pas évidente ; encore faut-il qu'elle soit prise en charge par des agents mobilisateurs pour avoir une quelconque efficacité politique. <sup>9</sup>

La délégitimation des partis traditionnels n'est pas alors une condition préalable pour l'arrivée et l'affirmation de PAIS au pouvoir ; elle est bien plutôt le produit de stratégies

---

<sup>4</sup> Santiago BASABE-SERRANO, Simon PACHANO, Andres MEJIA ACOSTA, « La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008) », *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n° 1, 2010. p. 77.

<sup>5</sup> Franklin RAMIREZ GALLAGOS, « Insurrección, legitimidad y política radical », *Iconos*, n° 23, 2005, p. 83-92

<sup>6</sup> Augusto BARRERA, « Dinámicas socio-políticas en la construcción de Alianza País », in Franklin RAMIREZ GALLEGOS, *La innovación partidista de las izquierdas en América Latina*, Quito, Friedrich Ebert Stiftung, 2008, p. 121-125.

<sup>7</sup> Luis VERSOTO, « El nacimiento de una nueva clase política en el Ecuador », *Iconos*, n° 28, 2007, p. 13-21.

<sup>8</sup> *Ibid*, p. 14

<sup>9</sup> Jean-Louis BRIQUET, « Les conditions de félicité d'une croisade morale. Lutte anticorruption et conflits politiques dans l'Italie des années 1990 », *Droit et société*, n° 72, 2009, p. 286-287.

partisanes qui utilisent la dénonciation de « *l'ancien* » (et de ses représentants) dans des entreprises de subversion de l'ordre établi pour modifier à leur faveur le système de relations politiques antérieurement stabilisé.<sup>10</sup> De telle manière, la légitimité des acteurs n'est pas jouée d'avance mais au cours des interactions et des conflits où chaque acteur mobilise ses ressources pour affirmer sa position et discréditer ses opposants. Telle serait la dynamique présente dans la réforme judiciaire dans la mesure où celle-ci témoigne d'une nouvelle entreprise de subversion à travers laquelle les nouveaux dirigeants politiques cherchent à affirmer leur autorité dans les institutions de l'Etat qu'ils associent à la « *partitocratie* ».

Pour tel motif l'objet de ce mémoire porte moins sur les effets induits des réformes dans l'exercice de la justice que sur sa traduction politique en tant que délégitimation des « *anciens* » et mise en valeur du nouveau. Notre objectif est donc de montrer que la réforme judiciaire participe à la construction d'un récit prophétique qui confirme l'avènement des temps nouveaux et qui discrédite les anciens administrateurs de la justice, connus pour leurs liens avec des segments particuliers de la classe dirigeante. La dynamique d'ensemble qui guide ce mémoire est donc celle d'une intervention du politique dans la justice cherchant à éliminer de celle-ci les influences et l'infiltration des anciens partis politiques. De ce fait, ces acteurs dénoncent l'administration judiciaire pour sa « *corruption* » et « *inefficacité* ». C'est au cours de ces conflits entre les acteurs politiques et judiciaires que la légitimité de ces dernières va être mise en cause. Ils vont essayer de protéger leur position institutionnelle mais par la suite des événements ils se retrouveront exclus du jeu. Leur expulsion de l'administration judiciaire ouvre celle-ci à de nouveaux acteurs qui vont mettre en valeur leurs compétences gestionnaires pour ainsi produire les signes qu'il y a un véritable changement dans la justice (confirmant ainsi la promesse politique de « *révolutionner* » celle-ci). La réforme judiciaire est donc non seulement la diffusion et valorisation du management dans l'administration publique mais aussi la « *victoire* » de PAIS dans la lutte politique pour affirmer son autorité dans l'Etat.

\*  
\* \*

La réforme judiciaire se produit donc au détriment des structures partisanes existantes qui depuis longtemps avaient réussi à conformer un système de relations avec les acteurs judiciaires. En effet, plusieurs auteurs affirment<sup>11</sup> que depuis la fin des régimes dictatoriaux et le retour à la démocratie en 1979 la « *fonction judiciaire* »<sup>12</sup> a été un enjeu fréquent dans les

---

<sup>10</sup> Jean-Louis BRIQUET, « L'impératif du changement. Critique de la classe politique et renouvellement des parlementaires dans la crise italienne (1992-1994) », in Michel OFFERLE (dir.), *La profession politique XIX-XX siècles*, Paris, Belin, 1999, p. 257

<sup>11</sup> Agustin GRIJALVA, « Independencia Judicial y derechos en Ecuador », *Ecuador Debate*, n° 83, 2011, p. 35. Marco NAVAS ALVEAR, « Reforma judicial y problemas de la justicia en el Ecuador », *Ecuador Debate*, n° 52, avril 2001, p. 174-178.

<sup>12</sup> Dans ce travail parler de « *fonction judiciaire* » au lieu de « *pouvoir judiciaire* » renvoie simplement à une reprise de la terminologie légale employée en Equateur. La fonction judiciaire est une des fonctions de l'Etat au

luttons partissanes. A plusieurs reprises les dirigeants politiques dans les années 1980 et 1990 ont voulu influencer la composition et le fonctionnement des institutions judiciaires, en particulier ceux de la principale instance juridictionnelle du pays, la Corte Suprema de Justicia. Le cadre légal a permis une telle intervention du politique car avant la réforme constitutionnelle de 1998 le Parlement disposait de la prérogative de désigner les magistrats de la Corte Suprema.

La Corte Suprema était la principale juridiction du pays, mais son importance allait bien au-delà du seul travail juridique. Avant 1998 ses compétences touchaient aussi tous les aspects administratifs concernant l'exercice de la justice. En l'absence d'une institution équivalente au Ministère de la Justice ou au Conseil Supérieur de la Magistrature comme pour le cas français, en Equateur la Corte Suprema a été pendant des décennies le seul organe décisionnaire pour tous les aspects concernant l'administration du système de justice équatorien. Elle décidait de l'assignation de ressources, de la distribution des tribunaux, de la sélection des juges et de la gestion de la carrière judiciaire, entre autres.

En raison de la position centrale de la Corte Suprema dans la fonction judiciaire, les processus de sélection des magistrats étaient un enjeu pour les partis politiques au Parlement. Ces processus étaient marqués souvent par des négociations et des échanges entre les partis chacun mobilisant ses ressources pour arriver à placer ses candidats en tant que magistrats.<sup>13</sup> Par conséquent, à mesure qu'il y avait un relais des partis majoritaires au Parlement (soit à la suite des élections législatives ou après des restructurations des coalitions partissanes), cela se traduisait le plus souvent dans la composition interne de la Corte Suprema. L'exécutif n'intervenait pas moins dans la mesure où il exerçait souvent de la pression sur les députés pour obtenir (ou protester) la désignation de tel ou tel magistrat.<sup>14</sup> Lors de la réforme constitutionnelle de 1998, cette situation change avec l'adoption de la cooptation. Le Parlement renonce à la prérogative de désigner les magistrats pour que ce soit désormais la Corte Suprema elle-même qui sélectionne ses membres. L'objectif mis en avant était d'éliminer le rôle des partis des processus de sélection et que la Corte Suprema se dépure elle-même des influences partissanes. Le droit du Parlement d'enquêter les magistrats et la fixation des périodes de ceux-ci à la Corte sont également éliminés (ce qu'en principe aurait permis aux magistrats d'y rester indéfiniment).

La réforme constitutionnelle de 1998 crée par ailleurs le Consejo de la Judicatura, comme l'organe qui sera chargé des tâches administratives concernant l'exercice et l'entretien du système judiciaire. Pourtant, depuis 1998 jusqu'au début des années 2000 son rôle a été

---

même titre que la fonction législative ou exécutive. La fonction judiciaire comprend des institutions comme les tribunaux (de première et deuxième instance, de même que les cours départementales et Corte Suprema), les notaires, le Consejo de la Judicatura, le défenseur du peuple et la Fiscalía, équivalent du Parquet en Equateur.

<sup>13</sup> Comisión Andina de Juristas, *La Reforma Judicial en la Región Andina. ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2000, p. 126-129.

<sup>14</sup> Agustín GRIJALVA, « Independencia Judicial y derechos en Ecuador », op.cit., p. 35.

très réduit car la Corte Suprema a réussi à garder ses compétences en tant qu'élaboratrice des politiques directives pour la fonction judiciaire. De telle manière, le travail du Consejo de la Judicatura s'est trouvé confiné pendant ses premières années d'existence à l'exécution des décisions prises par la Corte Suprema.<sup>15</sup>

Malgré ces changements, les partis politiques n'ont pas cessé d'intervenir moins dans la Corte Suprema. C'est ainsi qu'au début des années 2000 ont eu lieu plusieurs débats concernant le droit des parlementaires d'enquêter les magistrats et de les soumettre à des procès politiques, ce qu'en principe était interdit avec les réformes de 1998. Pourtant, s'il y a eu un épisode qui a bouleversé profondément la vie politique et judiciaire du pays, c'est sans doute celui de la *Pichi-Corte* entre novembre 2004 et novembre 2005.<sup>16</sup> En effet, au cours de 2004 le champ politique connaît une série d'altérations à la suite de la reconfiguration des coalitions partisans. Vers la fin de l'année une nouvelle majorité s'impose au Parlement et décide la révocation de tous les magistrats de la Corte Suprema. De nouveaux magistrats sont désignés largement en fonction de leur proximité avec les dirigeants de ces partis, ce qui a donné lieu à la conformation de la *Pichi-Corte*.<sup>17</sup> Cet épisode culmine avec la destitution de la *Pichi-Corte* six mois plus tard (en avril 2005) une fois qu'une nouvelle majorité s'est installée au Parlement après une période de crise politique. Une nouvelle Corte Suprema a été finalement désignée en novembre 2005. Les événements autour la *Pichi-Corte* confirment pour certains auteurs l'idée que malgré les réformes prises en 1998 (notamment la cooptation) la Corte Suprema n'a pas cessé d'occuper une place prépondérante dans les stratégies des partis pour affirmer leur pouvoir au sein de l'Etat.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Fundación Esquel, « La justicia vista desde la reforma procesal penal », in PASARA Luis (dir.), *El funcionamiento de la justicia del Estado*, Quito, Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Naciones Unidas Derechos Humanos, 2011, p. 118-125.

<sup>16</sup> Au cours de 2004 le Président au pouvoir, Lucio Gutierrez, se trouve affaibli et risque une possible destitution par le parlement tel qu'il s'était passé en 1997 et 2000 avec d'autres présidents suite à de larges mobilisations populaires. Pour trouver de nouveaux soutiens il fait une alliance avec le Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), parti traditionnel de centre-gauche. A son tour, le PRE y a vu la possibilité de faire retourner son leader, l'ex-président Abdala Bucaram, accusé de malversation et auto-exilé au Panama suite à un mandat d'arrêt émis dans le pays contre lui. Au Parlement le parti de Gutierrez et le PRE décident la destitution de la Corte Suprema et la nomination des nouveaux juges sélectionnés à huis clos entre les membres de ces partis. Le nom *Pichi-Corte* vient du fait que cette nouvelle Corte a été présidée par Guillermo Castro Dáger, surnommé « *Pichi* », et connu publiquement pour sa proximité avec Bucaram. La première décision de la *Pichi-Corte* a été l'annulation de tous les procès contre Bucaram, ce qui a permis son retour dans le pays. Pourtant, le mécontentement que cela a suscité et les mobilisations contre Gutierrez qu'il y a eu par la suite (connues comme le mouvement des *forajidos*, - hors-la-loi -) ont conduit à sa démission en tant que Président et à la fin de la *Pichi-Corte*.

<sup>17</sup> Julio PALTAN, « La crisis del sistema político ecuatoriano y la caída de Gutierrez », *Iconos*, n° 23, 2005, p. 45-52.

<sup>18</sup> Marco NAVAS ALVEAR, « Reforma judicial y problemas de la justicia en el Ecuador », *Ecuador Debate*, n° 52, avril 2001, p. 177.

Pourtant, s'il y a un parti qui ressort pour sa capacité d'affirmer sa présence dans le système de justice équatorien, c'est bien le Partido Social Cristiano (PSC). Ce parti fondé en 1951 avec un discours conservateur d'inspiration chrétienne a été reconnu dans la littérature scientifique en Equateur<sup>19</sup> comme l'un des plus puissants dans le pays, notamment dans les années 1980 et 1990. Depuis quelques années il connaît un déclin (manifesté par exemple par la perte de députés au Parlement) mais sa présence dans quelques institutions de l'Etat est toujours commentée. L'étendue du PSC sur les institutions de l'Etat a été telle qu'un de ses leaders parmi les plus notoires, León Febres Cordero (président entre 1984-1988 et mort en 2008), a été couramment appelé dans les médias le « *propriétaire du pays* »<sup>20</sup>. Le pouvoir de ce parti est lié à l'importance du secteur urbain de la ville de Guayaquil et ses alentours où il a affirmé son autorité politique. Cette ville portuaire est non seulement la plus grande en termes de population, elle est aussi le lieu de concentration des élites économiques du pays. C'est ici que le PSC détient la mairie depuis 1992 et qu'il obtient ses meilleurs résultats aux élections nationales<sup>21</sup>.

Concernant la justice, l'influence du PSC sur celle-ci a été très commentée publiquement, notamment dans les médias. Les articles des journaux rappellent des épisodes anecdotiques de cette influence évoquant souvent la figure de Febres Cordero. Ces articles montrent comment l'ancien leader du PSC et président de la République exerçait de la pression sur la Corte Suprema par divers moyens qui pouvaient aller des appels téléphoniques ou des réunions avec les magistrats, jusqu'au siège de la Corte avec des chars de combat.<sup>22</sup> En outre, les journaux identifient clairement les magistrats proches de ce parti en évoquant l'existence d'un « *bloc* » du PSC (parmi d'autres) au sein de la Corte Suprema. Ainsi, dans le corps de magistrats entre 1998 et 2009 on trouve par exemple des personnes comme Galo Pico Mantilla, ou Hernán Quevedo Terán, anciens Ambassadeur et Secrétaire de l'administration publique sous la présidence de Febres Cordero. L'on a aussi la présence de Carlos Riofrío Corral, Gonzalo Zambrano Palacio ou Manuel Castro Murillo, tous des conseillers juridiques des dirigeants sociaux-chrétiens. Ainsi, lors d'une élection pour nommer le président de la Corte Suprema en 2003 un journal dit ceci : « *Le groupe proche au Partido Social Cristiano a fait son pari à la surprise et a gagné. Sans consensus mais avec une majorité de 17 votes, Hugo Quintana a été nommé, hier, président de la Corte Suprema de Justicia. Quintana, ex-magistrat de la Salle première des affaires du travail, a eu le*

---

<sup>19</sup> Flavia FREIDENBERG Manuel ALCANTARA SAENZ, *Los dueños del poder. Los partidos políticos Ecuador (1978-2000)*, Quito, Flacso, 2000, 282 pages.

<sup>20</sup> Jorge SALVADOR LARA, *Breve Historia Contemporánea del Ecuador*, Mexico D. F., Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 554-566.

<sup>21</sup> Dans cette ville, par exemple, lors des dernières élections législatives, en 2009, le PSC a obtenu son meilleur résultat dans tout le pays avec environ 45% des votes. Le parti du président Correa, PAIS, est arrivé en deuxième place avec 30%. Au niveau du département où se situe Guayaquil ces résultats varient peu.

<sup>22</sup> « León, influyente 40 años », *El Hoy*, 16 décembre 2008, « León Febres-Cordero: Legado histórico y obras más importante », *El Universo*, 15 janvier 2009.

*soutien du secteur de droite et des sociaux-chrétiens de la Corte. [...] "Je suis un ami social de León Febres Cordero [dit-il], ainsi que de beaucoup d'autres hommes politiques avec qui je me réunis dans des événements sociaux et familiaux". Il ajoute que sa désignation n'a rien à voir avec les partis politiques. »<sup>23</sup>*

Lorsque les membres de PAIS arrivent au pouvoir en 2007, cette proximité entre acteurs judiciaires et dirigeants sociaux-chrétiens est fréquemment évoquée pour justifier la réalisation de réformes. Corruption et surtout impunité : tels seraient les maux produits par la justice équatorienne telle qu'elle fonctionne. La critique adressée à la justice dans le discours politique, notamment celui du Président Correa, est donc la supposée infiltration de la « *partitocratie* ». La question des réformes dépasse donc la seule modernisation de la justice (argument souvent mis en avant) mais mobilise aussi tout une critique du régime politique précédent et des partis qui lui sont associés.

Après 2007 la question de la justice a été abordée dans un premier temps par les législateurs. En effet, la première décision prise par le gouvernement a été de convoquer un plébiscite pour mettre en place une assemblée constituante chargée de rédiger une nouvelle Constitution. La mise en place de l'assemblée constituante en novembre 2007 (jusqu'en septembre 2008) a signifié l'arrivée en grand nombre de membre de PAIS qui ont investi pour la première fois l'arène législative. A partir de ce moment ils sont devenus la nouvelle majorité parlementaire au détriment des autres partis (en particulier le PSC).

Concernant l'administration de la justice, elle a vécu d'importantes modifications avec l'adoption de la Constitution de 2008 et le nouveau Código Orgánico de la Función Judicial approuvé au Parlement en mars 2009. Dans ce nouveau cadre légal défini le Consejo de la Judicatura devient le seul organe administratif de la fonction judiciaire au détriment de la Corte Suprema qui a perdu toute prérogative qui lui auraient permis de participer à l'administration judiciaire. La Corte Suprema (renommée Corte Nacional de Justicia) perd aussi la capacité de sélectionner ses propres membres par cooptation, car désormais c'est le Consejo de la Judicatura qui est le responsable de la désignation des magistrats.

Dans ce nouveau cadre légal, le Consejo de la Judicatura occupe une place centrale pour toute question concernant le fonctionnement de la justice. Il est le seul responsable des activités administratives ce qui inclut : l'orientation des projets d'investissement et l'exécution du budget, l'administration des tribunaux (y compris leur création ou élimination) et la gestion de tout le personnel de la fonction judiciaire, même les magistrats de la Corte Nacional. Concernant ce dernier point cela signifie la réalisation des concours pour la sélection des juges, la création et l'administration d'une école judiciaire pour leur formation, la gestion de la carrière judiciaire (c'est-à-dire l'évaluation et promotion des juges) ainsi que l'application des mesures disciplinaires en cas de manquements à la loi.

---

<sup>23</sup> « Hugo Quintana preside la Corte Suprema », *El Comercio*, 8 janvier 2003.

Être le principal responsable de l'administration de la justice signifie aussi devoir affronter différents types de contraintes et d'exigences. Pour les membres du Consejo de la Judicatura cela implique tout d'abord affirmer leur autorité devant le reste d'acteurs qui interviennent dans le système de justice. Cela inclut la Corte Nacional pour qui toute intervention étrangère constitue une menace (par exemple l'application des sanctions par le Consejo de la Judicatura), mais aussi les syndicats qui réclament un rôle dans les processus de désignation des juges et d'autres fonctionnaires judiciaires. Finalement, le Consejo de la Judicatura est aussi sous le regard des dirigeants politiques qui voient dans les affaires de corruption des juges une incapacité de cette institution d'administrer efficacement la justice.

Au cours de 2009 et 2010 différents types d'affaires ont surgi dans les médias présentant une image dysfonctionnelle de la justice. On met en cause la probité des juges car ils laisseraient que les délinquants retournent aux rues impunément. De même, la Corte Nacional est accusée de protéger les intérêts des élites du pays lors de quelques procès très publicisés où ont participé des anciens hommes politiques et des banquiers accusés d'enrichissement illicite et détournement des fonds publics. Finalement, le travail du Consejo de la Judicatura est aussi dénoncé de corruption. Ses membres sont accusés de désigner des juges « à doigt » (c'est-à-dire à libre volonté sans suivre des procédures préétablies), et ils sont fortement critiqués en raison de quelques-unes de leurs décisions. Tel a été le cas par exemple quand les membres du Consejo ont décidé eux-mêmes leur propre hausse salariale en juin 2010 suscitant de nombreuses critiques de la part des députés, principalement de PAIS.

Dans ce contexte, Rafael Correa annonce en janvier 2011 la convocation à un référendum constitutionnel. Divers sont les sujets abordés (régulation des médias, interdiction des jeux d'argent, etc.) dont celui de la réforme judiciaire. Pour la justice, la proposition consiste à remplacer le Consejo de la Judicatura par un Consejo de Transición ayant pour mission de restructurer la fonction judiciaire pendant une période de dix-huit mois. Avec l'approbation du référendum le Consejo de Transición s'installe en juillet 2011 (et doit durer jusqu'à janvier 2013). Son projet est ambitieux. Il s'agit de construire plus de quarante nouveaux tribunaux et de remodeler ceux qui existent déjà. Il envisage l'implémentation de nouvelles technologies informatiques et d'un nouveau modèle de gestion des tribunaux. Il s'agit enfin d'évaluer tous les juges du pays et d'en sélectionner plus de 400 nouveaux. C'est ainsi que l'administration judiciaire voit l'arrivée de nouveaux professionnels qui mettent en avant leurs connaissances techniques et gestionnaires et qui sont présentés dans le discours politique comme les seuls capables de réaliser une restructuration de telle magnitude.

\*  
\* \*

Tel qu'il a été dit plus haut, depuis 2007 plusieurs acteurs dans le champ académique équatorien se sont intéressés pour le « *phénomène Correa* ». De plus, l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2008 a capté l'attention d'un grand nombre de chercheurs qu'ont étudié la signification de celle-ci pour la démocratie et l'exercice du pouvoir politique en

Equateur.<sup>24</sup> La focale constitutionnaliste est donc celle qui prédomine dans la plupart des travaux académiques réalisés en Equateur. Tout se passerait comme si la Constitution de 2008 était le point de référence à travers lequel les chercheurs équatoriens analyseraient l'activité politique des nouveaux dirigeants, bien entendu avec l'objectif de chercher la conformité ou non avec ce qui est pour eux le projet authentique du gouvernement.

Que ce soient des académiques formés au droit ou à la science politique, ils s'inspirent des auteurs constitutionnalistes européens (comme l'italien Luigi Ferrajoli) pour analyser ce que les processus de réforme judiciaire disent à propos du fondement du pouvoir politique en Equateur, et de l'autorité de Rafael Correa. Ces travaux défendent l'idée de la légitimité politique comme le respect pour la Constitution. Ainsi, ce qu'ils proposent est bien que les dernières réformes promues par le chef de l'Etat sont une atteinte contre la démocratie constitutionnelle car elles violeraient les principes constitutionnels de séparation de pouvoirs. Cette idée est prédominante chez les juristes<sup>25</sup> pour qui les réformes promues par le gouvernement sont une atteinte contre l'indépendance judiciaire car le remplacement du Consejo de la Judicatura par un conseil transitoire serait une intromission des hommes politiques dans la justice. Par conséquent c'est le principe de « *garantie constitutionnelle de droits* » qui serait affectée car désormais les juges se trouveraient dans une position de vulnérabilité face aux hommes politiques ; ces derniers pourraient par l'intermédiaire du conseil transitoire intervenir dans la justice et sanctionner les juges s'ils considèrent que leurs intérêts ne sont pas protégés.

De façon complémentaire aux juristes, les travaux des politistes du champ académique équatorien<sup>26</sup> reprennent largement les mêmes thèmes, partant aussi des réflexions autour du constitutionalisme. Ces travaux saisissent la réforme judiciaire à la lumière d'un certain statut de l'Etat marqué par une faible « *institutionnalité* » et par le « *personnalisme* » du gouvernement de Rafael Correa. Les politistes élaborent leurs réflexions autour des notions de « *perte d'autonomie judiciaire* » et « *d'accroissement de l'instabilité institutionnelle* » pour parler des effets des dernières réformes. En prenant une focale historique large ces auteurs distinguent trois moments dans la justice équatorienne depuis 1979. D'abord une situation entre 1979-1998 où l'exercice de la justice se trouve bloqué par les luttes partisans au Parlement autour de la désignation des magistrats de la Corte Suprema. Entre 1998-2007 on

---

<sup>24</sup> Luis Fernando AVILA LINZAN, *Emancipación y transformación constitucional*, Quito, Corte Constitucional, 2011, 308 pages. Dunia MARTINEZ MOLINA, *Genealogía de la justicia constitucional ecuatoriana*, Quito, Centro de estudios y difusión del derecho constitucional, 2011, 293 pages.

<sup>25</sup> Voir Agustin GRIJALVA, « La consulta : una violacion infraganti de la Constitucion », *La Tendencia*, n° 11, 2011, p. 55-58. Julio Cesar TRUJILLO, Ramiro AVILA SANTAMARIA, « La situación de la justicia, hoy », *La Tendencia*, n° 12, 2011, p. 38-43. Santiago ANDRADE UBIDIA, Luis Fernando AVILA LINZAN (dirs.), *La transformación de la Justicia*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 498 pages. Et l'édition spécialisée consacrée à la réforme judiciaire de la revue *Ecuador Debate*, n° 83, 2011.

<sup>26</sup> Santiago BASABE-SERRANO, Simon PACHANO, Andres MEJIA ACOSTA, « La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008) », *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n° 1, 2010. p. 65-85.

serait dans une phase paradoxale où des politiques sont adoptées en vue de renforcer l'indépendance de la Corte Suprema (notamment par la cooptation), mais ces dernières sont empêchées par les destitutions des magistrats au Parlement (comme c'était le cas de la *Pichi-Corte* en 2004). Finalement, selon ces auteurs, avec Rafael Correa on serait dans une phase de perte d'autonomie de la Corte Suprema (devenue Corte Nacional) avec l'élimination de la cooptation et de périodes indéfinies des magistrats. Ces trois moments seraient révélateurs de l'évolution de l'Etat et de la démocratie équatorienne que depuis 1979 serait passé d'un « *extrême blocage institutionnel à un autre [extrême] de personnalisme univoque* ». <sup>27</sup>

Ces travaux offrent de réflexions intéressantes autour de l'autorité politique et du fondement du pouvoir à travers l'étude de la place de la justice dans l'Etat. Leurs réflexions s'assimilent à celles qu'on trouve chez des auteurs en France <sup>28</sup> dont Jacques Commaille qui affirme que les façons dont la justice se conçoit et s'exerce constituent des révélateurs des conditions politiques d'une société donnée, du type d'exercice du pouvoir politique, ou même d'un certain statut de l'Etat. <sup>29</sup> Ainsi, faire une sociologie politique de la justice signifie pour cet auteur, partir de celle-ci pour « *approfondir en quoi la fonction de la justice est une fonction éminemment politique, par essence dirons-nous, et en quoi les conditions d'exercice de cette fonction et ses évolutions nous informent sur le politique lui-même et ses propres transformations* ». <sup>30</sup> Partant d'une telle réflexion, les processus de réforme judiciaire sont donc révélateurs des modes de construction de l'autorité et du pouvoir politique, et de la construction de sa légitimité. <sup>31</sup>

Partant des réflexions autour du constitutionnalisme, la littérature équatorienne (qu'elle provienne des juristes ou des politistes) a prétendu faire à travers l'exemple de la justice un diagnostic (de préférence chiffré <sup>32</sup>) de la qualité de la démocratie en Equateur et de

---

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 84.

<sup>28</sup> Pour une révision des différentes disciplines qui ont étudié ce sujet, et des transformations propres à la science politique ayant permis l'essor de l'intérêt pour cet objet « *longtemps perdu* », voir Antoine VAUCHEZ, « La justice comme "institution politique" : Retour sur un objet (longtemps) perdu de la science politique », *Droit et société*, n° 63-64, 2006, p. 491-506.

<sup>29</sup> Jacques Commaille développe cette idée en étudiant les réformes à la carte judiciaire en France. Il montre comment les tentatives de réforme de la carte judiciaire à partir des années 20 sont exemplaires non seulement des visions différentes de la justice mais aussi des modes différents du fonctionnement de l'Etat. Par exemple, les réformes de 1958 illustrent un modèle de fonctionnement de l'Etat plus centralisé (lié au contexte exceptionnel de leadership de De Gaulle) qui diffère de l'Etat plus polysémique que l'on voit en général dans l'histoire française. Voir Jacques COMMAILLE, *Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, 291 pages.

<sup>30</sup> Jacques COMMAILLE et Martine KALUSZYNSKI, (dirs), *La fonction politique de la justice*, op. cit. p. 296.

<sup>31</sup> Jacques COMMAILLE, *Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire*, op. cit., p. 21.

<sup>32</sup> Telle est, par exemple, la prétention de Santiago Basabe qui prétend élaborer des indicateurs quantitatifs permettant de mesurer le degré d'impartialité dans les décisions du Tribunal Constitucional, organe chargé de veiller au respect de la constitution dans les politiques publiques. Voir Santiago BASABE SERRANO, *Jueces*

la « *performance* » du régime. Ainsi, ces travaux partagent un présupposé commun de penser la construction institutionnelle comme dotée d'une vie propre. D'après Bastien François « *tout se passe comme si les principes de fonctionnement, mais également de transformation ou d'évolution, des institutions résidaient principalement dans les institutions elles-mêmes et non pas dans la décision ou dans les intentions subjectives des acteurs sociaux qui les "habitent"* ». <sup>33</sup> Ainsi, la Constitution est saisie comme ayant une volonté ou un projet propre, ce qui est constatable par la fréquence chez ces auteurs des expressions telles que « *la Constitution veut que...* » ou « *la Constitution établit que...* ». Pourtant, suivant ce que nous le dit la sociologie des institutions, celles-ci ne peuvent pas être comprises au-delà des activités de ceux qui s'en réclament, « *des investissements collectifs ou individuels, épisodiques ou continues qui "donnent corps" à une institution et la font exister socialement.* » <sup>34</sup>

Une deuxième limite des travaux académiques équatoriens est de penser les processus de légitimation politique à travers leur dimension normative. C'est-à-dire que la littérature équatorienne a voulu étudier les réformes à travers leur concordance ou non avec ce que dicte la Constitution. Pourtant, tel que le souligne Jean-Louis Briquet, cette vision fait de la légitimité des gouvernants le produit de l'adéquation entre leurs pratiques et les prescriptions supérieures (idéologiques, éthiques, juridiques) auxquelles ils se réfèrent pour exercer leur autorité. <sup>35</sup> Cette vision des choses ignore que la légitimité de l'activité politique dépend moins de l'adéquation des pratiques aux valeurs que des dynamiques complexes d'arrangements institutionnels, des règles pratiques et des accords consolidés qui permettent d'assurer le fonctionnement routinier des institutions. <sup>36</sup> Ainsi, au lieu de penser la réforme judiciaire de façon essentiellement illégitime car inconstitutionnelle (comme le font les travaux des juristes et politistes équatoriens), il faut la prendre précisément en tant que partie intégrante du processus de légitimation du nouveau gouvernement, telle est notre hypothèse principale.

De telle manière, en rupture avec les approches des travaux équatoriens, on se tourne plutôt vers la sociologie des institutions qui dessine est un programme de recherche centré sur les acteurs qui entreprennent les réformes, les ressources qu'ils mobilisent, les contraintes qu'ils subissent et les enjeux qu'ils affrontent. La réforme judiciaire doit être comprise tout d'abord comme une activité sociale, ou selon la définition de Philippe Bezes et Patrick Le

---

*sin toga: explicando el comportamiento judicial en contextos de inestabilidad institucional: el caso del Tribunal Constitucional del Ecuador*, Quito, Flacso Sede Ecuador, 2011, 200 pages.

<sup>33</sup> Bastien FRANCOIS, *Naissance d'une constitution. La Cinquième République 1958-1962*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 9.

<sup>34</sup> Jacques LAGROYE, *La vérité dans l'Eglise catholique. Contestations et restauration d'un régime d'autorité*, Paris, Belin, 2006, p. 16

<sup>35</sup> Jean-Louis BRIQUET, *Mafia, justice et politique en Italie. L'affaire Andreotti dans la crise de la République (1992-2004)*, Paris, Karthala, 2007, p. 20.

<sup>36</sup> *Ibid* p. 20-21.

Lidec comme « *des activités et des processus formalisés prenant pour objet la transformation d'une ou plusieurs des règles constitutives codifiées d'une institution* »<sup>37</sup>. Il s'agit donc d'un processus qui se joue dans de nombreuses activités et interactions où participent un grand nombre d'acteurs qui ne partagent pas nécessairement une même vision des choses.

« *L'intentionnalité* » des acteurs semble être un élément important à prendre en compte pour l'étude des entreprises de réforme. Les auteurs cités signalent qu'il est difficile d'ignorer le caractère « *intentionnel* » de la réforme car ces acteurs revendiquent ouvertement la volonté de transformer les règles et les pratiques existantes. Ils mobilisent leurs compétences et ressources en vue de ce but car ils considèrent qu'il y a un mal profond dans le monde qu'ils doivent éliminer à tout prix.<sup>38</sup> Pourtant, au risque de tomber dans une « *illusion héroïque* »<sup>39</sup>, il faut voir aussi les espaces dans lesquels se situent ces acteurs et les contraintes qui pèsent sur eux. Ainsi, l'engagement des entrepreneurs est une activité intentionnelle mais située, placée à la fois sous la contrainte des institutions et dans un cadre d'interactions qui modifient ce qui est dicible ou faisable pour eux. Autrement dit, c'est tout l'univers des possibles des entrepreneurs qui dépend en large mesure d'éléments qui ne sont pas directement attribuables à l'intention individuelle des acteurs.

Face à ces contraintes il y a deux dimensions principales mises en avant dans les travaux de réforme institutionnelle : cognitive et stratégique. Concernant la première, les entrepreneurs doivent donner un sens aux réformes. Ainsi, la réforme institutionnelle est aussi une activité de construction de la réalité qui mobilise certaines catégories et représentations. Christian Topalov parle d'un « *sens commun réformateur* » ou encore d'une « *raison* » partagée qui combine à la fois des critiques des règles existantes et des manières de faire héritées ainsi que des propositions de réforme.<sup>40</sup> Ces acteurs participent d'un côté aux opérations de construction des « *problèmes publics* » (par un processus de sélection d'une

---

<sup>37</sup> Cette définition vise à distinguer le changement institutionnel produit par les actions réformatrices du changement produit par les usages ordinaires des institutions. Ainsi, des changements se produisent ordinairement lorsque se renouvellent les titulaires des rôles institutionnels qui importent de nouveaux savoir-faire, ou se proposent de nouvelles interprétations et usages des règles existantes. Voir Philippe BEZES, Patrick LE LIDEC, « *Ordre institutionnel et genèse des réformes* », in Jacques LAGROYE, Michel OFFERLE (dirs.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010, p. 55-72.

<sup>38</sup> En reprenant les mots d'Howard Becker à propos des *entrepreneurs de la morale* : « *the existing rules do not satisfy him because there is some evil which profoundly disturbs him. He feels that nothing can be right in the world until rules are made to correct it. He operates with an absolute ethic; what he sees is truly and totally evil with no qualification. [...] The crusader is fervent and righteous, often self-righteous.* » Voir Howard BECKER, *Outsiders. Studies in the sociology of deviance*, New York, The Free Press, 1997, p. 147-148.

<sup>39</sup> Cette expression est empruntée à Michel Dobry qui l'utilise pour exprimer comment dans les périodes de crise les moments de choix et l'efficacité des décisions des acteurs tendent à être survalorisés et considérés comme déterminants dans la marche des événements. Voir Michel DOBRY, *Sociologie de crises politiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 75-93.

<sup>40</sup> Christian TOPALOV (dir), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Editions de l'EHESS, 1999. p. 38.

version de réalité au sein d'une multiplicité de réalités possibles et virtuelles<sup>41</sup>), et de l'autre aux processus d'élaboration des propositions de réforme. Ce « *sens commun* » prend forme dans divers espaces tant symboliques (des revues) que réels (conférences, séminaires, etc.) où se constitue un fonds commun de diagnostics et de recettes où chacun vient puiser son inspiration<sup>42</sup>. Ces espaces sont des « *lieux neutres* » dans la mesure où c'est là que sont produites et reproduites des visions similaires du monde qui par le fait même de leur circulation parmi les acteurs présents entrent dans le registre de l'évidence.<sup>43</sup>

Concernant la dimension stratégique des activités réformatrices, les entrepreneurs des réformes doivent s'affronter à la fois aux contraintes institutionnelles (les points de veto) et aussi aux bénéficiaires des institutions (que ce soit les titulaires directs des rôles institutionnels ou des bénéficiaires externes, c'est-à-dire des « *clientèles* ») qui veulent préserver leur accès aux ressources des institutions. Face aux acteurs-veto, les entrepreneurs s'appuient sur des stratégies d'évitement du blâme et de création des coalitions réformatrices pour ne pas perdre la maîtrise de la réforme. En effet, le poids de ces acteurs et le coût des négociations peuvent faire que l'ordre institutionnel soit fortement protégé mettant en péril la « *réussite* » des entreprises de réforme. Ainsi, les institutions, par leurs structurations ou coalitions de soutien contraignent l'activité des entrepreneurs qui doivent s'adapter à ces circonstances. Suivant ce qu'affirment Bezes et Le Lidec « *tout projet de réforme institutionnelle est inmanquablement lu et interprété par les institutions existantes comme susceptible d'affecter négativement ou positivement leurs intérêts et légitimité, et/ou celles de leurs membres. Il suscite en conséquence des mobilisations.* »<sup>44</sup>

\*  
\* \*

En nous appuyant sur les concepts et les outils théoriques de la sociologie des institutions il est possible de formuler une série d'interrogations qui guideront ce mémoire. Nous focaliser sur les acteurs qu'ont entrepris la réforme signifie alors voir les dimensions cognitives et stratégiques de leur activité pour « *réussir* » dans leur quête pour produire le changement. Il s'agit donc d'analyser quel est le sens que ces acteurs ont donné au « *problème* » de la justice, et aussi comment ils ont fait face aux obstacles et aux conflits nés avec les acteurs menacés par ces entreprises de réforme et qui ont eu plutôt intérêt à les bloquer. Mais pour bien saisir l'importance de l'activité des réformateurs, il est nécessaire de garder à l'esprit le contexte dans lequel ils se trouvent et les enjeux qu'ils ont en face d'eux. Un premier aspect à prendre en compte est donc celui qu'on a décrit tout au long de cette

---

<sup>41</sup> Joseph GUSFIELD, *La culture des problèmes publics*, Paris, Economica, 2008, p. 3.

<sup>42</sup> Antoine VAUCHEZ, Laurent WILLEMEZ, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007, 267 pages.

<sup>43</sup> Pierre BOURDIEU, Luc BOLTANSKI, « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 2, n° 2-3, 1976, p. 3-73.

<sup>44</sup> Philippe BEZES, Patrick LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », op. cit., p. 70.

introduction, à savoir la lutte partisane. Il faut alors tenir en compte que le contexte politique à partir 2007 est celui d'une restructuration du champ politique, marqué par l'arrivée en grand nombre de nouveaux acteurs qui occupent pour la première fois des positions d'autorité politique. Ainsi leur préoccupation est bien celle d'affirmer leur position au sein de l'Etat et de faire preuve d'autorité face aux concurrences et aux menaces des anciens établis qui veulent préserver leur territoire institutionnel. La réforme judiciaire devient donc une nouvelle arène où se joue l'autorité des membres de PAIS dans la mesure où c'est à travers elle que ces dirigeants essaient de modifier le système de relations politico-judiciaires à leur faveur.

Ces éléments conduisent à nous intéresser sur un deuxième aspect complémentaire, à savoir la légitimité de la réforme. En effet, si on accepte l'idée qu'un des enjeux des dirigeants des promoteurs de la réforme est de modifier la structuration du système de relations entre acteurs judiciaire et politiques à leur faveur, il faut encore que les membres de PAIS puissent justifier cette entreprise. De telle manière il faut prêter attention à la façon dont ces dirigeants ont trouvé les moyens pour intervenir dans l'administration judiciaire et s'imposer face aux acteurs concurrents qui ont défendu leurs propres diagnostics du « *problème* » et leurs propres solutions à celui-ci. Ainsi, que ce soit avec les magistrats de la Corte Suprema ou les membres du Consejo de la Judicatura, c'est au cours des conflits que les dirigeants politiques de PAIS ont réussi à affirmer leur autorité dans le débat judiciaire et à gagner le monopole de la réforme. L'expression la plus claire de ce monopole serait le référendum de mai 2011 à travers lequel les membres du gouvernement se sont imposés dans l'administration judiciaire en mettant en place le conseil de transition.

Le référendum serait donc un moment de rupture dans l'administration judiciaire. L'on passerait d'un dispositif de pouvoir fondé essentiellement sur la maîtrise d'une culture juridique, vers un nouveau modèle de légitimation reposant sur une expertise gestionnaire et technocratique. Pourtant, une telle dynamique (la montée en puissance des gestionnaires) qui se présente de façon technocratique, donc apolitique, revêt une dimension politique très importante. Une partie de la légitimité de ces acteurs repose aussi sur leur capacité à construire un récit de la réalisation prophétique du projet « *révolutionnaire* » de Correa. Autrement dit, l'enjeu des acteurs actuellement impliqués dans la réforme judiciaire est de produire le changement et la nouveauté par des opérations de redéfinition de la réalité en mettant en avant les signes pour confirmer les ruptures annoncées.<sup>45</sup> Ainsi le travail du Consejo de la Judicatura de Transición doit être compris comme le « *temps de métamorphose* » où il s'agit de confirmer la promesse « *correísta* » de modernisation et démocratisation de la justice. Expression empruntée à Peter Berger et Thomas Luckman, la métamorphose consiste en ce moment d'attestation des changements proclamés où « *ce qui doit être légitimé est non seulement la nouvelle réalité, mais également les étapes par lesquelles elle est appropriée et maintenue, et ainsi que l'abandon ou la répudiation de toutes*

---

<sup>45</sup> Brigitte GAÏTI, *De Gaulle prophète de la Cinquième République (1946-1962)*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 315.

*les réalités alternatives. L'ancienne réalité doit être réinterprétée à l'intérieur de l'appareil légitimant la nouvelle réalité* ». <sup>46</sup>

En conclusion, ce qu'il faut analyser est bien la question judiciaire, c'est-à-dire comment la justice a été envisagée comme un problème publique, sa signification, mais aussi comment elle a été saisie par des acteurs en fonction de leurs enjeux dans des luttes politiques et confrontations institutionnelles. Il s'agit d'analyser comment cette question est prise en charge par les dirigeants politiques qu'arrivent au pouvoir en 2007 et qui sont dans une constante lutte avec les « *anciens* » pour affirmer leur autorité au sein de l'Etat. L'intérêt de ce mémoire est donc d'aborder les questions suivantes : de quelle manière de nouveaux dirigeants politiques ont-ils réussi à s'emparer de la « *crise judiciaire* » pour affirmer leur autorité ? Dans quelle mesure la réforme judiciaire participe à un processus de discrédit et d'exclusion des anciennes élites dirigeantes des arènes de pouvoir ? Quelle est la place qu'occupe la réforme judiciaire dans la construction d'un récit à la fois héroïque et prophétique de la réalisation du projet politique de la « *Revolución Ciudadana* » et de son leader Rafael Correa comme ingénieur de ces changements ?

Pour répondre à ces questions, ce mémoire s'appuie sur différents types de matériaux recueillis entre octobre 2011 et avril 2012. Une première source d'information a consisté dans la révision systématique des principaux journaux équatoriens pour la période 2007-2012. Dans un premier temps cette révision a été réalisée en nous appuyant sur le journal numérique *Ecuador Inmediato*. Ce journal a été choisi en fonction de plusieurs raisons pratiques. En premier lieu il reprend un grand nombre d'articles parus dans d'autres journaux pour lesquels il n'y a pas d'accès étant en France. De plus, ce journal contient une base de données qui va jusqu'en 2002, beaucoup plus complète que celle des autres journaux accessibles par internet. Cette révision a permis de créer une première chronologie des événements et une première cartographie des acteurs clé impliqués dans le débat judiciaire. Ceux que nous avons retenus sont : la Corte Suprema (devenue Corte Nacional en 2008), le Consejo de la Judicatura, le Ministerio de Justicia et enfin le Consejo de la Judicatura de Transición depuis juillet 2011. Le matériel recueilli montre bien la conflictualité entre ces acteurs et les critiques qu'ont été faites mutuellement dans la quête pour affirmer leur place dans l'administration judiciaire. De plus, à travers la révision de la presse on a pu rétablir certains événements qui ont contribué à ce que la question judiciaire devienne un objet saillant dans le débat politique. Ceux-ci ont été par exemple quelques scandales dans lesquels ont été impliqués les magistrats. On a pu ainsi suivre comment ceux-ci surgissent dans le débat public et les effets qu'ils ont entraîné.

Ayant défini quelques acteurs et moments clé dans la formulation du débat judiciaire, d'autres journaux ont été également révisés mais pour obtenir des informations précises sur certains points en particulier. Les journaux qu'on a favorisés sont *El Universo*, *El Telégrafo*, *El Hoy* et *El Comercio*. Ils ont été choisis car ils sont considérés les plus répandus en Equateur mais on n'a pas d'information précise à cet égard. Cette information, tel qu'on l'a

---

<sup>46</sup> Peter BERGER, Thomas LUCKMAN, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1986, p. 217-218.

dit, a été surtout utile pour suivre la trajectoire de la question judiciaire dans le débat public, les termes qui ont structuré le débat et les acteurs qui se sont concurrencés pour la maîtriser.

Un avantage de notre objet est que la justice a été un sujet très publicisé et que l'accès aux médias a même été un enjeu important pour les acteurs impliqués ce qui lui a donné une grande visibilité. Cela signifie que les journaux font une couverture assez large des différents espaces où a été débattu le sujet du fonctionnement du système de justice et des confrontations entre les acteurs qui y participaient. Néanmoins, il est clair qu'il y a aussi d'autres espaces et acteurs moins visibles mais également importants dans l'histoire de cette question. On a essayé de remplir ce vide à travers un séjour en Equateur entre mi-janvier et début mars 2012.

Au cours de ce séjour nous avons réussi à trouver une grande quantité de documents concernant le travail du Consejo de la Judicatura entre 2009 et 2011. Ces documents conforment environ une centaine des mémorandums et des communications échangées à l'intérieur du Consejo et avec d'autres institutions. On a eu accès également à tous les comptes rendus des séances plénières entre janvier et mars 2011. Cette information illustre clairement la mise en cause qu'ont subie les membres du Consejo de la Judicatura comme administrateurs de la justice en raison des accusations de corruption faites à leur égard. Parmi les documents recueillis on a donc un grand nombre de communications provenant des parlementaires ou des institutions de « *contrôle et régulation politique* » exigeant la révocations de quelques uns de ces membres pour des accusations de trafic d'influence ou de manipulation des processus de sélection de juges et d'autres fonctionnaires. Ce matériel montre aussi les conflits avec le Ministerio de Justicia qui ont tourné autour de plusieurs sujets dont : l'incapacité du Consejo d'appliquer de sanctions aux juges accusés de corruption, les limitations du budget, et la menace du ministère de faire un audit de la gestion administrative du Consejo. De plus, on observe aussi les divisions internes entre les mêmes membres du Consejo de la Judicatura qui par leur publicisation même ont alimenté les critiques des agents externes. En nous appuyant sur ce matériel il y a deux processus complémentaires qu'on a pu dégager et qui sont : la construction d'une critique du Consejo de la Judicatura comme une institution incapable d'administrer la justice, et l'élargissement des marges de manœuvre du politique pour intervenir dans l'administration de la justice.

Un dernier grand ensemble de matériel se focalise sur le travail actuel du Consejo de la Judicatura de Transición. Il a été obtenu lors d'un stage de deux mois réalisé dans une des divisions de celui-ci. Ce matériel consiste principalement des observations faites sur place et des échanges quotidiens avec les membres de cette institution concernant leur travail pour mener la réforme judiciaire. Cette information illustre bien les différentes difficultés qu'ils rencontrent de façon quotidienne et les contraintes qui influent sur leur travail. Il a été ainsi possible de voir les différents moyens par lesquels ces acteurs essaient de donner corps à la réforme tout en participant à la construction du récit prophétique dont on a parlé dans cette introduction. Une dizaine d'entretiens ont été réalisés aussi, mais ceux-ci ont fourni moins d'information qu'on n'aurait voulue. En effet, les exigences du travail dans le conseil font que très peu de temps est disponible pour ces acteurs (qui ont des journées de travail d'environ

douze heures par jour en plus de weekends). Pour tel motif la plupart d'entretiens ont été de courte durée (une vingtaine de minutes) et dans les horaires de travail. De plus, plusieurs personnes ont adopté une attitude méfiante face à l'enregistrement (certains l'ont même refusé), ce qui fait que la plupart d'informations a été obtenue plutôt lors des discussions informelles.

A partir de cette information ce qui se dégage est un plan en deux parties, chacune divisée en deux chapitres. La première partie retrace l'origine et la structuration du « *problème judiciaire* » avant l'arrivée du nouveau gouvernement en 2007. Il analyse comment à partir des années 1990 cette question est évoquée de façon systématique dans le débat public, en grande partie grâce à la contribution des organismes internationaux comme la Banque mondiale qui ont affiché une préoccupation pour la justice. Il s'agit de voir comment se consolide une configuration institutionnelle autour de ce « *problème* » ; configuration dans laquelle les magistrats occupent une place prépondérante. Le deuxième chapitre se concentre sur l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement en 2007 et ses effets dans la structuration du « *problème* ». Le chapitre se focalise sur la perte de ressources de légitimité des magistrats qui deviennent les responsables de la « *crise judiciaire* » dans le discours de ces nouveaux acteurs.

L'objectif de la deuxième partie est de revenir sur la façon dont le pouvoir politique a réussi à affirmer son autorité au cours de l'entreprise pour réformer la justice. Ainsi, le troisième chapitre analyse à travers l'étude du Consejo de la Judicatura, les manières dont les hommes politiques ont pu intervenir dans l'administration judiciaire et s'approprier du cours de la réforme, notamment avec le référendum. Finalement, le quatrième chapitre se focalise sur le conseil de transition mis en place à la suite du référendum et surtout comment il essaie de réaliser la réforme. Dans ce chapitre on verra comment ces nouveaux administrateurs fondent leur légitimité à travers la technicité (c'est-à-dire en affichant une façade d'apolitisme) mais participent aussi à un processus essentiellement politique, celui de la construction d'un récit prophétique confirmant le changement promis par les dirigeants politiques.

Partie I - La trajectoire du « *problème  
judiciaire* » en Equateur  
Magistrats, « *crise* », et réforme judiciaire

La première partie de ce mémoire se focalise sur le « *problème judiciaire* » en Equateur. Elle analyse son trajectoire, les acteurs qui y participent, les ressources qu'ils mobilisent ainsi que les catégories qui structurent le débat. Dans les mots de Joseph Gusfield, il s'agit d'analyser la « *structure du problème public* ». <sup>47</sup> C'est-à-dire les représentations (ou la « *structure conceptuelle* ») du problème mais aussi les arrangements institutionnels qui se mettent en place et se consolident autour de lui.

Ce qu'il faut étudier est le discours d'une « *crise* » dans la justice, qui a connu un grand succès en Equateur. Pourtant il ne faut pas adhérer à ce discours comme s'il s'agissait d'une réalité qui allait de soi. Il est bien moins un élément explicatif du « *problème judiciaire* » qu'un objet à analyser. Il s'agit donc de voir les dynamiques en jeu qui ont participé à la construction d'une réalité où la justice est présentée à travers une dimension « *problématique* ». Il ne faut pas pour autant oublier que le récit de la « *crise* » ne se construit pas sans être influencé par les intérêts et les enjeux particuliers des acteurs qui participent à son élaboration, et qui peuvent être tout autant investis à sa « *résolution* ». En reprenant les mots de Jacques Lagroye, « *la construction de la crise, tout autant qu'une évaluation de ses "causes", est orientée très logiquement par le désir de justifier ou de "cadrer" les actions entreprises, les attitudes adoptées, bref par le souci de définir les réformes à encourager* ». <sup>48</sup> En d'autres termes, la construction du « *problème* » n'est pas nécessairement indissociable de l'élaboration de ses « *solutions* ». Bien au contraire, la « *crise* » et la réforme sont deux éléments qui vont ensemble et qui peuvent se renforcer mutuellement. La « *crise* » n'est donc pas une réalité objective, malgré ce que certains juristes ou politistes équatoriens ont pu affirmer à cet égard. <sup>49</sup> Elle est au contraire un enjeu à être saisi par des acteurs qui, suivant Jacques Lagroye, sont orientés par le désir de justifier les actions entreprises et définir les réformes à mener. De telle manière, dans la définition du « *problème* » se joue aussi la légitimité des acteurs qui peuvent revendiquer pour eux le rôle de réformateurs. Tels sont les éléments qui guident cette première partie.

---

<sup>47</sup> Joseph GUSFIELD, *La culture des problèmes publics*, Paris, Economica, 2008, p. 6-10.

<sup>48</sup> Jacques LAGROYE, *La vérité dans l'Eglise catholique. Contestations et restauration d'un régime d'autorité*, op. cit., p. 37.

<sup>49</sup> Dans la littérature académique équatorienne la « *crise judiciaire* » semble être analysée comme un fait objectif, ayant une existence en soi, et intrinsèquement lié à la nature « *inachevée* » de la démocratie équatorienne. C'est ainsi qu'il est possible de lire des analyses comme celle-ci : « *Le problème de l'indépendance judiciaire est objectivement l'un des problèmes politiques les plus importants et récurrents en Equateur. Comme exemple il suffit de rappeler comment depuis les années quatre-vingt du vingtième siècle, les juges et les tribunaux, incluant la Corte Suprema, se sont trouvés permanemment au milieu des conflits entre Exécutif et Législatif. [...] La profonde crise judiciaire et politique de 2005 constituent un précédent direct du processus impulsé par le gouvernement actuel [...] Nonobstant, et malgré les promesses de campagne et le propre référendum, il est évident qu'aujourd'hui le pays témoigne une nouvelle crise judiciaire [...] En définitive, l'actuelle crise judiciaire renvoie plus à un niveau structurel que conjoncturel, se projette à moyen ou même à long terme et, en désactivant le système de contrôle que constituent les juges, produit l'augmentation de violence étatique, la délinquance et la corruption qu'aujourd'hui on observe.* ». Agustín GRIJALVA, « *Independencia Judicial y derechos en Ecuador* », *Ecuador Debate*, n° 83, 2011, p. 35-36 (souligné par nous).

Examiner la trajectoire du « *problème judiciaire* » implique regarder un grand nombre d'acteurs et d'espaces où celui-ci se construit. Pourtant la préoccupation principale pour nous est de regarder au-dessus tout la place qu'ont occupé les magistrats de la Corte Suprema (devenue Corte Nacional après l'adoption de la Constitution de 2008) dans la construction du « *problème* » et surtout dans la proposition de réformes. Avant 2008 les magistrats jouaient un rôle considérable dans l'administration de la fonction judiciaire car le Consejo de la Judicatura était surtout réduit à un agent exécutant pendant ses premières années d'existence. Cela a signifié que les magistrats avaient une part importante dans l'élaboration et application des projets de réforme. Pourtant, l'intérêt de nous centrer sur ce groupe d'acteurs repose aussi sur le fait que ceux-ci ont été largement affectés par l'arrivée d'un nouveau gouvernement en 2007. Ils sont devenus la cible des attaques politiques à qui on attribue la responsabilité de la « *crise* » que traverserait la justice. Eux, qui pratiquement détenaient le monopole de la réforme, ont été écartés de celle-ci. La réforme judiciaire est devenue une ressource mobilisée par le politique pour discréditer les magistrats. La preuve la plus claire s'observerait dans le fait que depuis 2007 le corps de magistrats a été changé presque intégralement en deux occasions. Ce n'est qu'après le référendum que le discours politique va reconnaître la légitimité des magistrats. C'est sur ce retournement qu'il faut revenir dans cette première partie.

# Chapitre 1 - Le souci pour le « *renforcement* » des institutions judiciaires

## Les magistrats au cœur de la réforme

La construction d'un « *problème public* » n'est pas, bien entendu, un phénomène naturel. Cette objectivation est le résultat d'opérations de catégorisation et de formulation diverses, de concurrence d'expertises, et de conflits entre groupes d'acteurs qui se réclament le rôle de réformateurs ; de plus la construction du « *problème* » doit être aussi étudiée selon le contexte national et la période.<sup>50</sup> Comme le souligne Philippe Bezes, un même phénomène peut faire l'objet de constructions sociales différentes selon les périodes et les Etats, de telle sorte qu'il entraîne des choix publics distincts et une trajectoire différente.<sup>51</sup> Le « *problème judiciaire* » en Equateur connaît différentes dimensions ce qui explique une partie de son succès. En effet, plusieurs sont les acteurs qui ont leur mot à dire à propos du fonctionnement de la justice. C'est là précisément que réside la force de la thématique du « *problème* » : il permet à divers types d'acteurs de trouver leur place dans le débat selon leurs ressources et intérêts et de s'y investir dans la quête de solutions. Cela ne signifie pas pour autant que tous les acteurs aient des possibilités égales d'entrer dans le jeu. Gusfield affirmait depuis longtemps que toutes les parties qui participent à la construction d'un « *problème public* » ne sont pas dotées de la même autorité pour définir la réalité d'un problème ou pour assumer le

---

<sup>50</sup> Philippe BEZES, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009, p. 35.

<sup>51</sup> *Ibid.*

pouvoir légitime d'inventer des solutions pour celui-ci.<sup>52</sup> La question judiciaire en Equateur ne diffère pas dans ce sens. Plusieurs acteurs ont intérêt à participer au processus de réforme judiciaire, et ils le font avec leurs propres moyens, mais s'il y a un groupe qui a réussi à s'affirmer et à influencer dans le cours des réformes et des politiques publiques concernant la justice, c'est bien celui des magistrats. Ce premier chapitre vise donc à revenir sur le processus de construction du « *problème judiciaire* » et surtout sur comment les magistrats ont réussi à s'imposer en tant qu'acteurs clé de la réforme judiciaire.

## A) La place de la justice au tournant néolibéral équatorien des années 1990 : diagnostics et planification de la réforme

On n'a pas les moyens (ni la prétention) de retracer l'histoire de la question judiciaire jusqu'à sa genèse. Un tel objectif obligerait à élargir la focale temporaire bien au-delà de la portée de ce mémoire. En effet, depuis les années 1970 on trouve déjà les ouvrages des juristes réputés dont Julio César Trujillo, qui s'interrogent sur la place du système de justice dans le pays, et surtout sur le rôle de la justice dans la consolidation d'un régime constitutionnaliste.<sup>53</sup> Pourtant s'il y a un moment d'intérêt particulier pour notre sujet c'est bien la décennie de 1990 en raison de l'ampleur qu'a prise pendant ces années le débat autour de la justice.

Les années 1990 marquent un moment d'importantes transformations dans l'Etat équatorien. Elles sont connues ordinairement sous le label de la « *bourrade néolibérale* »<sup>54</sup> marqué par l'adoption de politiques d'ouverture de marchés et de privatisation de certains secteurs économiques (comme les télécommunications et les ressources non-renouvelables) ; en grande mesure suivant les recommandations d'organismes internationaux comme la Banque mondiale.<sup>55</sup> Ces années constituent un moment où l'on repense le rôle de l'Etat équatorien et la place qu'il occupe dans la société. Ces années connaissent aussi une préoccupation pour moderniser et rationaliser le fonctionnement de l'Etat, ce qui s'observe à travers l'adoption de nouvelles lois visant à réduire la taille des institutions publiques et à augmenter leur efficacité.

---

<sup>52</sup> Joseph GUSFIELD, *La culture des problèmes publics*, op. cit. p. 9.

<sup>53</sup> Julio César TRUJILLO, *¿Actualidad o crisis del constitucionalismo social en el Ecuador?*, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1977.

<sup>54</sup> Jorge SALVADOR LARA, *Breve Historia Contemporánea del Ecuador*, Mexico D. F., Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 571-574.

<sup>55</sup> Ximena ENDARA, *Modernización del Estado y reforma jurídica, Ecuador 1992-1996*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 1998, p. 106-107.

C'est dans ce contexte de reformulation du rôle de l'Etat et d'application de politiques de libéralisation économique que le débat autour du fonctionnement de la justice va prendre de l'ampleur. En effet, la justice se trouve au cœur même des préconisations de la Banque mondiale ou la Banque interaméricaine de développement (BID), organisations promotrices des politiques d'ouverture des marchés. Pour ces organisations, la justice est un élément indispensable pour la « réussite » des projets de développement économique qu'ils ont aussi contribué à mettre en place dans plusieurs pays sud-américains. De ce fait, pour certains auteurs équatoriens une caractéristique particulière du débat autour de la justice est le fait qu'elle est l'une des rares institutions publiques pour lesquelles les promoteurs du néolibéralisme ont conseillé le « renforcement » et non pas le retrait de l'Etat.<sup>56</sup>

L'importance attribuée à la justice est présente clairement dans les travaux de plusieurs économistes américains. Ces auteurs ont essayé de décrire les différentes manières à travers lesquelles une justice efficace contribue au développement et à la croissance économique. L'un des auteurs les plus cités dans les études consacrées à la réforme judiciaire en Amérique Latine est Douglass North, lauréat du prix Nobel d'économie en 1993. Cet économiste a consacré une partie importante de ses travaux à des réflexions concernant le fonctionnement de la justice, et surtout au rôle que celle-ci peut occuper dans la consolidation et l'ouverture d'une économie de marché. D'après North, les sociétés créent des mécanismes pour fixer des limites dans le comportement des individus ; tel mécanismes sont les institutions qui restreignent la conduite humaine et qui fournissent un cadre pour l'interaction entre les membres d'une société donnée. Les institutions favorisent ainsi certains comportements en offrant des rétributions qui peuvent être positives ou négatives. Etant une de telles institutions, la justice peut donc encourager des pratiques bénéfiques pour l'économie.<sup>57</sup> North poursuit son raisonnement en affirmant que le passage vers une économie de marché dans les sociétés modernes, nécessite de la justice en tant que régulatrice des rapports sociaux. En effet, les sociétés modernes auraient besoin d'un agent impartial capable de résoudre les conflits entre particuliers sans lequel les coûts des transactions économiques seraient excessivement élevés car rien n'assurerait qu'un accord économique soit respecté par les parties impliqués. Pour baisser les coûts des transactions économiques, il faudrait donc une justice efficiente.

C'est en affichant une préoccupation similaire que la Banque mondiale et la BID se sont tournés vers la réalisation des projets de réforme judiciaire dans les années 1990 en Equateur et dans d'autres pays d'Amérique du Sud. Ces organismes participaient déjà (depuis les années 1980) à l'élaboration et application de programmes destinés à encourager la croissance et le développement économique. Mais ce serait à cause des limites rencontrées par ces mêmes initiatives que ces acteurs ont pris un intérêt croissant pour le fonctionnement de la

---

<sup>56</sup> Marco NAVAS ALVEAR, « Reforma judicial y problemas de la justicia en el Ecuador », op. cit. p. 172.

<sup>57</sup> Douglass NORTH, *El Rol de INDECOPI en la Estructuración de Mercados Eficientes en el Perú*, p. 22, cité dans Comisión Andina de Juristas, *La Reforma Judicial en la Región Andina. ¿Qué se ha hecho, donde estamos, adonde vamos?*, op. cit., p. 214-216.

justice. En effet, d'après ces acteurs, l'absence des mécanismes rigoureux d'application des lois aurait provoqué « *l'échec* » de n'importe quelle réforme économique.<sup>58</sup> Cependant, la préoccupation pour le développement économique n'a pas été la seule voie d'entrée pour que des organismes internationaux s'intéressent au fonctionnement du système de justice équatorien. Il y a aussi eu des organisations comme l'USAID qu'ont affiché plutôt un intérêt pour la protection des droits de l'Homme et la consolidation de l'Etat de droit.<sup>59</sup> Cette deuxième approche met surtout en avant le fait qu'un système de justice fort et indépendant constitue un élément indispensable pour une démocratie et pour la protection des droits des citoyens.

La préoccupation que ces organisations internationales ont eue pour la justice en Amérique Latine s'observe par le nombre de rapports ou études faits à cet égard. En effet, une partie importante du travail de ces acteurs a été destiné à la production de savoirs concernant le fonctionnement des systèmes de justice dans les pays latino-américains, dont l'Equateur. Un exemple clair de cela s'observe dans la création du Center for the Administration of Justice (CAJ) en 1984 avec le financement de l'USAID. D'après lui, cet institut a été créé « *avec l'objectif de promouvoir la recherche, l'entraînement (training) et l'éducation publique sur l'administration de la justice en Amérique Latine* »<sup>60</sup> ; depuis sa création il serait devenu un entrepreneur dans l'étude de sujets liés à l'administration judiciaire dans ces pays, et dans la participation à la production de politiques publiques sur ce même sujet.

C'est donc à travers des instituts comme la CAJ que se sont produites parmi les premières études du système judiciaire équatorien. Tel est le cas par exemple en 1993 quand la CAJ a publié un rapport intitulé « *The Administration of Justice in Ecuador* », l'un des premiers travaux réalisés ayant pour objectif de faire une description du système de justice dans le pays, des acteurs qui le composent et des problèmes qu'il rencontre.<sup>61</sup> C'est dans ces travaux pionniers qu'on retrouve déjà les thématiques qui vont structurer par la suite le débat autour de la justice. C'est ainsi que dans ce premier travail « *l'inefficience* » du service et la « *corruption* » des fonctionnaires constituent déjà des éléments empêchant l'exercice d'une véritable justice dans le pays. De la même façon, dès le début des années 1990 on fait déjà référence au caractère « *obsolète* » des lois qui régulent le travail des institutions judiciaires et qui empêchent un traitement rapide des procès (surtout ceux dans le pénal). En reprenant les mots des auteurs :

*La plupart des problèmes affectant le secteur judiciaire équatorien sont partagés par les autres pays dans la région : une procédure désuète, lente et inefficente ; un corps judiciaire perçu comme politisé et corrompu ; un système de poursuites passif et impuissant ; et, un*

---

<sup>58</sup> Comisión Andina de Juristas, *La Reforma Judicial en la Región Andina. ¿Qué se ha hecho, donde estamos, adonde vamos?*, op. cit., p. 217.

<sup>59</sup> *Ibid.* p. 223.

<sup>60</sup> Laura CHINCHILLA, David SCHODT, *The Administration of Justice in Ecuador*, San José, CAJ, 1993, p. 9.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 12.

*mécanisme de défense légal limité pour les indigents. Ces problèmes sont aggravés par les tendances sociales, économiques et politiques de ces dernières années : migration vers les centres urbains ; augmentation dans les taux de criminalité ; détériorées conditions économiques ; croissant militantisme des groupes indiens ; et, demandes des femmes pour un rôle plus important dans la société.*<sup>62</sup>

En facilitant le financement pour ce type d'étude, les organisations internationales ont joué un rôle important dans la construction du « *problème judiciaire* ». En effet, c'est en partie à travers de ces travaux que se diffuse la représentation de l'existence d'une « *crise judiciaire* » et que celle-ci prends du corps. C'est ainsi, par exemple, que dans un rapport de la Banque mondiale datant de 1996, les auteurs n'hésitent pas à assimiler l'histoire de la justice équatorienne au « *conte d'une crise* » (« *a tale of a crisis* ») car, d'après eux, il y aurait une croyance répandue que le « *judicial sector* » n'est capable ni d'inciter le développement de l'entreprise privée (dans le cadre d'une économie de marché), ni de faciliter l'accès à la justice pour la vaste majorité de la population.<sup>63</sup> Pour les auteurs de ce rapport, « *comme résultat de la méfiance dans le système judiciaire est l'incapacité des tribunaux de réaliser leurs fonctions, le judiciaire est dans un état de crise ; la crise se manifeste elle-même en termes de perte d'efficacité des tribunaux et une réduction de l'accès du public dans le judiciaire* ». <sup>64</sup>

L'importance de ces travaux ne réside pas uniquement dans le fait qu'ils mobilisent et répandent l'image d'une « *crise judiciaire* ». Ce qui fait la force de ce discours est que la « *crise* » est aussi constatée de façon « *objective* » à travers des statistiques qui donnent du corps à cette représentation. C'est pour tel motif que ces rapports sont consacrés dans leur majorité à l'analyse chiffrée des indicateurs permettant de quantifier l'(in)efficacité judiciaire. C'est ainsi que la performance du système de justice est mesurée à travers différents types de statistiques ; par exemple la moyenne de procès résolus par an et par juge, le temps moyen de résolution de procès, le budget judiciaire, le salaire des juges, etc. Le diagnostic qu'en est fait est donc que même par rapport aux autres pays présents dans la région, l'Equateur aurait l'un des systèmes judiciaires les plus dysfonctionnels car il serait, le moins financé et le plus inefficace<sup>65</sup>. Il serait aussi l'un des plus affectés par la corruption en

---

<sup>62</sup> *Ibid*, p. 15.

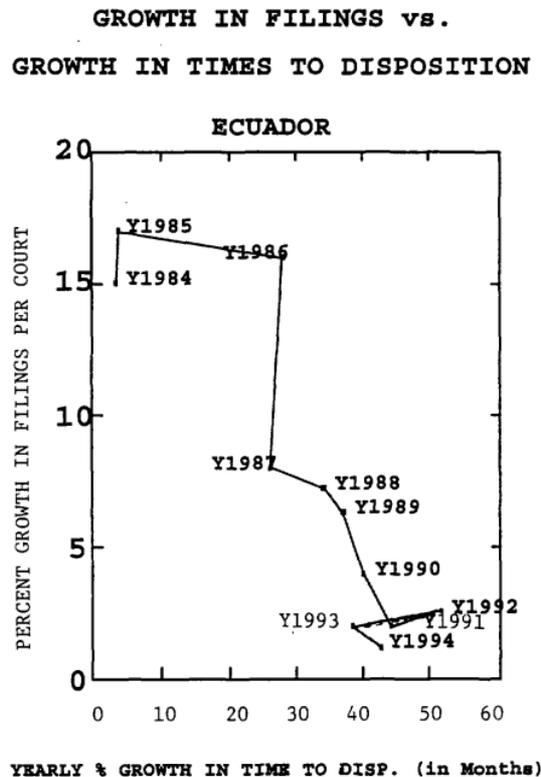
<sup>63</sup> World Bank, *Judicial Reform in Latin American Courts. The Experience in Argentina and Ecuador*, paper n° 350, octobre 1996, p. 1.

<sup>64</sup> *Ibid*.

<sup>65</sup> Le budget limité de la fonction judiciaire en Equateur lui a attribué le nom de la « *cendrillon de l'Etat* ». Celui-ci oscille depuis les années 1990 autour de 1% du budget de l'Etat et il est principalement destiné aux rémunérations. En 2009, par exemple, les salaires des fonctionnaires occupent environ 80% du budget judiciaire. La taille du personnel n'a pas non plus évolué en vingt ans. En 2009 le nombre de fonctionnaires est d'environ 3000, dont 800 sont des juges. La justice manque des moyens pour traiter la charge procédurale de plus de 300.000 nouveaux procès chaque année. En 2008 par exemple, il y a eu plus de 370.000 nouveaux procès dont environ 240.000 ont été résolus. Cela signifie une moyenne de plus de 300 procès par juge par an. Source : Consejo de la Judicatura. Voir aussi Luz Estella NAGLE, « La Cenicienta del Gobierno: reforma a la justicia en

raison de la « *faiblesse des institutions judiciaires* » qui permettent la perpétuation de pratiques informelles au lieu du respect pour les règles formelles.<sup>66</sup>

### Mesurer la performance de la justice équatorienne Exemple de diagnostic des tribunaux civils en Equateur (1984-1994)



Source : World Bank, 1996

Le graphique ci-dessus illustre le type d'analyse présent dans les rapports des organismes internationaux comme la Banque mondiale. Ce graphique a été publié dans un rapport de 1996 et il compare le nombre de procès nouveaux (axe vertical) avec le temps de résolution moyen des procès (axe horizontal). L'analyse qu'a été fait est le suivant : « *L'augmentation du temps de résolution a produit une baisse des procès par tribunal. Ceci démontre que, toutes choses égales par ailleurs, les litigants sont en train d'abandonner le système des tribunaux et sont soit en train de résoudre leurs disputes autrement, soit en train de supporter leurs pertes. Si des mécanismes alternatifs de résolution de conflit (ARC) sont disponibles, les parties auraient pu opter pour ces mécanismes alternatifs. En ce moment, néanmoins, des processus d'ARC comme la médiation ne font pas partie de la culture légale.* »\*

\* World Bank, *Judicial Reform in Latin American Courts. The Experience in Argentina and Ecuador*, paper n° 350, octobre 1996, p. 14.

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.

<sup>66</sup> World Bank, *An analysis of the Causes of Corruption in the Judiciary*, août 1999, p. 1-2.

Les diagnostics produits par ces organismes internationaux ne sont jamais présentés par eux-mêmes. Au contraire, ils sont le plus souvent accompagnés de propositions de réforme qui visent à résoudre les aspects défailants dans l'administration de la justice équatorienne. Ils mettent l'accent sur la nécessité de moderniser le fonctionnement de la justice pour rendre plus efficace et transparente. De la même façon, ces recommandations incluent aussi le développement de nouveaux moyens de résolution de conflits (comme la médiation) pour que des personnes moins dotées de ressources puissent accéder aussi aux services de justice. Pourtant, s'il y a un « *problème* » qui est mis avant au-dessus tout, c'est bien la nécessité de protéger la justice des infiltrations politiques. Le corps judiciaire est susceptible de mettre en danger l'intégrité et la légitimité de tout le système judiciaire car il serait un corps « *politisé* ». Ce type de préoccupation se trouve déjà dans les premiers travaux consacré à la justice comme celui de la CAJ en 1993 :

*La conclusion générale est que l'administration de la justice en Equateur, comme dans le reste de l'Amérique Latine, est défailante et incapable de satisfaire les demandes croissantes qui lui sont adressées. Il y a une crise dans la confiance publique et la méfiance publique n'est pas limitée à une seule institution dans le secteur. 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 légitimité*<sup>67</sup>

Ce qui est mis en avant dans les rapports des organismes internationaux est donc la nécessité de « *renforcer* » les institutions judiciaires pour les rendre plus efficaces et transparentes, mais aussi moins vulnérables aux infiltrations politiques et à la perpétuation des pratiques corrompues ; la nature « *politisé* » de la justice étant un complément de la corruption d'après ces acteurs. Cependant, ces propositions de réforme ne sont pas restés confinés uniquement à ce groupe de producteurs des recettes. Ces diagnostics ont été saisis aussi par des acteurs locaux qui y ont trouvé une ressource que pouvait être mobilisée en fonction de leurs propres enjeux. Tel a été le cas, par exemple des magistrats qui dans les années 1990 se sont saisis aussi de la thématique de la réforme judiciaire pour affirmer leur position institutionnelle au sein de l'Etat. Autrement dit, une grande partie du matériel produit par les acteurs internationaux a été repris et incorporé dans les propres programmes de travail élaborés par les magistrats qui eux aussi ont tenté de promouvoir des réformes dans l'administration judiciaire.

C'est ainsi que la diffusion des préconisations des acteurs internationaux ne s'est pas produite de façon naturelle ni automatique. Au contraire, ce sont les magistrats qui ont joué un rôle important d'importateur de ces mêmes préconisations dans l'espace national. C'est donc dans l'élaboration de « *plans* » de réforme qu'ont été reprises les mêmes idées de modernisation, rationalisation et démocratisation de la justice ; tout cela étant des éléments qui poursuivent un but beaucoup plus large de « *renforcement* » des institutions judiciaires.

---

<sup>67</sup> Laura CHINCHILLA, David SCHODT, *The Administration of Justice in Ecuador*, San José, CAJ, 1993, p. 93

De telle manière, une dimension particulière des débats autour de la justice en Equateur dans les années 1990 (par rapport à celui qui avait lieu auparavant), c'est que pendant cette décennie il y a eu les premières tentatives de planification d'une réforme judiciaire de la part des magistrats. En effet, la planification a été pendant longtemps un élément absent de la fonction judiciaire, de même que dans le reste du secteur public en général.<sup>68</sup> Pourtant au tournant des années 1990 il y a eu une plus grande préoccupation pour l'élaboration de plans qui définiraient des réformes intégrales et des projets à long terme pour tout le système de justice. Tel serait le cas par exemple du *Primer Plan Bienal de Desarrollo (Premier plan biennal de développement)* élaboré par les magistrats de la Corte Suprema en 1991, qui a été l'un des documents pionniers dans la planification de la réforme judiciaire en Equateur.<sup>69</sup> A en croire certains commentateurs de l'époque, ce plan chercherait « à corriger les décalages dans l'administration de la justice en introduisant des changements dans sa structure institutionnelle pour affronter le futur et les attentes de la société ». <sup>70</sup> Il établit ainsi l'importance de rationaliser et moderniser l'administration de la justice car la Corte ne peut plus continuer à « improviser » ce travail. Pour tel motif il présente comme une nécessité l'introduction de nouvelles technologies et de nouveaux modèles de gestion plus efficaces dans l'administration des ressources économiques et des ressources humaines. Pourtant, ce document rappelle aussi le caractère indispensable que ce soient les même magistrats de la Corte Suprema ceux qui promeuvent les projets de réforme car il n'y aurait personne d'autre avec une maîtrise similaire des normes juridiques « correspondantes au développement des relations sociales ». <sup>71</sup> Les magistrats réclament donc pour eux-mêmes le rôle de réformateurs en mettant en valeur leur formation dans une culture du droit et leur maîtrise des normes juridiques.

A partir de l'élaboration de ce premier document, la planification est devenue une activité récurrente de la part des acteurs investis dans la réforme judiciaire. Ces plans reprennent largement les thématiques qu'on a déjà vues jusqu'ici : modernisation, démocratisation, lutte contre la corruption etc. De telle manière, c'est dans la production des recettes de réforme que se stabilisent les catégories qui structurent le débat judiciaire, et que se consolide un corps partagé de savoirs. La planification de la réforme serait alors une activité qui contribue à la production et diffusion d'une certaine représentation du monde (ou encore une « idéologie ») dans la mesure où c'est à travers elle que se produisent et reproduisent des idées qui par leur circulation même créent un effet d'autoconfirmation et

---

<sup>68</sup> Laura CHINCHILLA, David SCHODT, « El funcionamiento judicial en 1990 » in Luis PASARA (dir.), *El funcionamiento de la justicia del Estado*, op. cit. p. 338.

<sup>69</sup> *Ibid*, p. 339.

<sup>70</sup> « El Plan Bienal de la Corte Suprema », *El Hoy*, 7 avril 1991.

<sup>71</sup> Corte Suprema, *Primer Plan Bienal de Desarrollo*, 1991 cité dans « El Plan Bienal de la Corte Suprema », *El Hoy*, 7 avril 1991.

d'autorenforcement.<sup>72</sup> Telle représentation serait celle d'une défaillance dans l'administration et l'exercice de la justice, motif pour lequel il serait impératif de mener de réformes. Pourtant celles-ci ne peuvent pas provenir de n'importe où. En effet, à mesure que se répand l'idée de la nécessité de réformes, se diffuse aussi la revendication des magistrats qui réclament le rôle des réformateurs. Implicitement la question de la légitimité des acteurs qui seraient en mesure de produire le changement n'est pas absente des discussions autour de la justice. Le « *renforcement* » tant défendu des institutions judiciaires signifie aussi l'affermissement de la position institutionnelle de magistrats qui s'attribuent la capacité de dicter des normes pour toutes les institutions de la fonction judiciaire ; ces plans de réforme envisagent effectivement des réformes intégrales car c'est tout le système de justice qui est présenté comme dysfonctionnel. Cela dépasse la seule administration des tribunaux mais touche aussi l'organisation du Parquet, du défenseur du peuple, de la police, etc. Mais les magistrats se donnent la possibilité d'intervenir aussi dans le champ politique. En effet, une partie importante de projets envisagés passent par la réforme légale des textes de loi qui régulent à la fois les institutions citées, mais aussi les procédures pour la résolution des procès (par exemple en adoptant un système pénal oral et accusatoire, au lieu d'écrit et inquisitoire qui est celui qu'existe actuellement).

### **Le souci de la planification**

#### **Liste de plans et de projets de réforme élaborés pendant les années 1990**

USAID, *Evaluación del sector justicia en Ecuador*, 1991

Corte Suprema de Justicia, *Primer Plan Bienal de Desarrollo: 1991-1992*, 1991.

Corte Suprema de Justicia, *Plan integral de reformas de la administración de la justicia*, 1992

Corte Suprema de Justicia, *Diagnostico del sector judicial*, 1994

Corte Suprema de Justicia, *Plan integral de reformas judiciales 1995-2005*, 1995

World Bank, *Proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la Administración de Justicia*, 1996

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Programa de Modernización del Sistema Jurídico*, 1998

USAID, Projusticia, *Plan Estratégico integral 1999-2004*, 1999

En termes généraux, on peut résumer le contenu de la réforme avec les éléments suivants. Tout d'abord, il s'agit de rationaliser l'administration judiciaire par la séparation des compétences administratives et judiciaires. Cela a signifié dans un premiers temps la création du Consejo de la Judicatura et par la suite la définition claire de ses compétences pour éliminer des conflits avec la Corte Suprema ; ceux-ci ont quand bien même été présents comme on verra plus tard. Pour la rationalisation de l'administration il serait également nécessaire de créer un personnel compétent administrativement. Cela implique une meilleure

<sup>72</sup> Pierre BOURDIEU, Luc BOLTANSKI, « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 2, n° 2-3, 1976, p. 61.

formation des fonctionnaires mais aussi la mise en place d'équipement informatique. De même, il faudrait créer et appliquer des évaluations systématiques du travail judiciaire avec des indicateurs précis pour mesurer l'efficacité des tribunaux.

Un deuxième ensemble de propositions sont dirigées vers l'amélioration de la formation juridique des juges des premières et deuxième instances. Cela passe d'abord par leur capacitation mais aussi leur professionnalisation. Concernant le premier point, ce que les plans mettent en avant est la nécessité de réformer l'enseignement universitaire en droit, mais aussi de créer une école judiciaire spécialisée dans la formation des juges. Par rapport à la professionnalisation, les plans établissent la nécessité de définir clairement les échelons de la carrière judiciaire tout comme les critères permettant la progression juges dans celle-ci.

Un troisième point est la démocratisation de la justice. Ils signalent la nécessité de faciliter l'accès des citoyens aux services de justice, notamment par la création des centres de médiation et d'assistance juridique pour les personnes avec peu de ressources. Il serait aussi nécessaire de réformer les procédures pénales et civiles pour simplifier les procès qui peuvent être trop longs et coûteux.

Finalement (et peut-être principalement), ce qui est sans cesse mis en avant est la nécessité de préserver l'indépendance judiciaire. En effet, tel qu'on l'a vu plus haut, la nature « *politisée* » de la justice est l'un des éléments que les rapports des organisations internationales reprochent le plus souvent aux systèmes de justice latino-américains, en particulier celui de l'Équateur. Pour tel motif, trouver des moyens pour réduire l'infiltration des partis semble être un objectif majeur des recettes de réforme. C'est ainsi que l'adoption de la cooptation comme moyen de désignation des magistrats de la Corte Suprema (c'est-à-dire que ce n'est soit plus le Parlement qui dispose de cette prérogative pour que désormais les magistrats se désignent eux-mêmes), et l'élimination des périodes fixes de ceux-ci lors de la réforme constitutionnelle de 1998 ont été des importants pas allant dans le sens du renforcement de l'indépendance judiciaire.<sup>73</sup> C'est ainsi que des acteurs qui ont témoigné de cette réforme mettent celle-ci largement en valeur car elle a constitué pour eux une importante réussite. La cooptation a été pour certains magistrats l'un des acquis les plus significatifs à la faveur de l'indépendance de la justice du pays.<sup>74</sup> Il faut pourtant signaler que la cooptation n'a jamais été véritablement appliquée. En effet, elle a été adoptée en 1998 mais six ans plus tard il y a eu les événements autour à la Pichi-Corte qui ont résulté dans la destitution presque intégrale du corps des magistrats par le Parlement en deux occasions (en 2004 et 2005).<sup>75</sup> De telle manière, au cours des années 2000 avant l'arrivée d'un nouveau gouvernement en 2007, les magistrats en place ont tous été désignés par le Parlement.

---

<sup>73</sup> Marco NAVAS ALVEAR, « Reforma judicial y problemas de la justicia en el Ecuador », op. cit. p. 170.

<sup>74</sup> Entretien 7. Mercredi 15 février 2012. Jaime, docteur en jurisprudence, ancien magistrat de la Corte Suprema entre 2002-2007, actuellement avocat en libre exercice, dans son bureau à Quito. 20 mins. Refus d'entretien.

<sup>75</sup> Pour une description plus détaillée de ces événements voir la note en bas de page n° 16.

## B) « *Champ réformateur* »<sup>76</sup> et ressources de légitimité des magistrats

Au cours des années 1990 et 2000 ce qu'on observe est la mise en place de ce qu'Antoine Vauchez et Laurent Willemez désigneraient un « *champ réformateur* »<sup>77</sup> de la justice, ayant parmi ses acteurs principaux les magistrats de la Corte Suprema. Ce que ces auteurs entendent par là est un « *système autonome de positions, d'acteurs et d'institutions structuré par des enjeux et des rapports internes spécifiques* ». <sup>78</sup> Ces auteurs signalent bien pourtant la dimension paradoxale d'un tel concept pour l'objet qu'ils étudient à savoir la réforme de la justice en France entre 1980 et 2006. En effet, dans le cas de la réforme française il y a une large hétérogénéité dans les discours promouvant la réforme (modernisme juridique, simplification administrative, rationalisation budgétaire, etc.). Il semblerait donc difficile de parler d'une quelconque « *communauté réformatrice* » ni même d'une « *coalition d'intérêts réformateurs* » qui serait stable dans le temps. La pluralité d'espaces où se répand l'idée de réformer la justice rend difficile de parler celle-ci comme un objet saisi de la même façon par tous les acteurs impliqués, chacun en fonction de ses propres enjeux.

Pourtant, pour ces auteurs ce qui justifie l'usage d'une telle notion est le fait que dans la période analysée, ils observent une sorte de « *langage commun* » qui s'impose aux acteurs et qui « *n'est pas simplement une façon de parler mais aussi une manière de construire les enjeux, les problèmes et les solutions en matière de justice* ». <sup>79</sup> L'ossature de ce discours repose donc sur deux éléments complémentaires : la « *crise* » dont le diagnostic serait une sorte d'évidence partagée, et la réforme invoquée de manière récurrente par l'ensemble des acteurs.

Malheureusement notre matériel concernant cette période n'est pas suffisant pour tester à quel point tel concept s'adapte au cas équatorien, mais ce qui est clair est qu'il y a bien des éléments qui relèvent d'une telle logique. L'idée d'une crise dans la justice semblerait donc être quelque chose qui va de soi pour ces acteurs car elle serait pour eux une réalité indéniable. Au fondement de ce diagnostic se trouvent les travaux réalisés par les organisations comme la Banque mondiale et l'USAID mais ce ne sont pas les seuls. Il y a aussi des acteurs locaux qui reprennent l'idée d'une « *crise judiciaire* » et qui essaient de la démontrer statistiquement. Tel a été par exemple de la contribution au débat judiciaire de la part des instituts nationaux de statistiques tels que l'Instituto Nacional de Estadísticas y

---

<sup>76</sup> Antoine VAUCHEZ Laurent WILLEMEZ, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007, notamment p. 105-132.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 106.

Censos (INEC) qu'a réalisé des études dans les années 1990 s'interrogeant sur la perception des citoyens à l'égard des institutions publiques. Ce type de statistiques se combine avec d'autres qu'ont été réalisées par des organisations comme le Latinobarómetro, avec la même prétention de mesurer la performance et la qualité des démocraties latino-américaines à travers la perception des citoyens. C'est ainsi qu'en 1996 par exemple, une enquête de l'INEC démontre que plus de 90% de la population est méfiante du fonctionnement de la justice, et considère qu'elle ne protège pas les intérêts des citoyens.<sup>80</sup> Sans entrer dans le débat des limites des études prétendant mesurer « *l'opinion publique* », ce qu'il faut retenir est comment se construit une réalité de la « *crise judiciaire* » qui s'affirme comme une évidence.

Néanmoins, l'émergence d'un « *champ réformateur* » ne réside pas uniquement dans la production des savoirs et d'indicateurs qui mesurent la « *crise* » de la justice. Le champ repose en partie sur le développement des outils cognitifs mais aussi des lieux de rencontre qui peuvent deviennent des terrains d'entente pour les acteurs investis dans la réforme. Autrement dit, la genèse du « *champ réformateur* » s'appuie sur la formation d'espaces où se croisent différents groupes d'acteurs participant aux politiques publiques judiciaires, et où s'hybrident leurs conceptions de la réforme.<sup>81</sup> En Equateur cela s'observe à travers la création des premiers groupes de travail inter-institutionnels autour de la réforme judiciaire. Un grand nombre de ceux-ci ont résulté de l'incitative de la Banque mondiale ou de la BID qui ont affirmé l'objectif de vouloir créer des espaces de débat autour de possibles nouvelles politiques publiques judiciaires. L'une des premières journées de discussion autour de la justice date de 1992 lorsque se met en place un groupe de travail avec l'initiative de la Banque mondiale ; dans celui-ci participent des magistrats, des membres du ministère public, des délégués présidentiels ainsi que quelques-uns d'autres ministères (notamment le Ministerio de Gobierno, équivalent au Ministère de l'Intérieur en France).<sup>82</sup> De la même façon des représentants de la Banque mondiale et de l'USAID ainsi que des organisations judiciaires nationales (par exemple la Fenaje en tant que principal syndicat judiciaire) ont été aussi présents et ont participé à la production du plan de réformes de 1992. Ces événements sont l'occasion pour ces acteurs de réaffirmer leur engagement dans la réforme judiciaire, et par là apporter au développement économique et à l'affermissement de la démocratie équatorienne. Tous les éléments qu'on a vus jusqu'ici qui font partie du processus de construction du « *problème judiciaire* » (le manque d'efficacité, la corruption, la méfiance des citoyens, les théories de Douglass North sur l'apport de la justice pour l'économie, etc.) se retrouvent dans ces espaces pour ratifier la nécessité des réformes. C'est dans ce sens que vont les interventions des participants, tel que l'illustrent les comptes rendus de ces événements. C'est ainsi que se prononce par exemple le délégué de la Banque mondiale lors des journées de discussion organisées par elle-même en 1996 :

---

<sup>80</sup> Enquête de l'INEC citée dans Marco NAVAS ALVEAR, « Reforma judicial y problemas de la justicia en el Ecuador », op. cit. p. 168.

<sup>81</sup> Antoine VAUCHEZ Laurent WILLEMEZ, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, op. cit. p. 107.

<sup>82</sup> Marco NAVAS ALVEAR, « Reforma judicial y problemas de la justicia en el Ecuador », op. cit. p. 168.

*Le développement des institutions, c'est-à-dire l'augmentation de leur efficacité et de leur efficacité constitue l'un des facteurs qu'encouragent la coopération et l'échange permettant que la capacité innovatrice des personnes donne ses fruits. L'administration de la justice est une des variables fondamentales du développement économique des pays et pour ce motif, les pays qu'ont des systèmes d'administration de justice de basse qualité comptent avec une stratégie déficiente pour consolider leurs économies. [...] Une administration de justice qu'aide à établir de la confiance et assurer la réciprocité sociale et à l'étendre équivaut à une inversion sociale qui peut contribuer à surmonter les déficiences stratégiques des nos pays. Aujourd'hui nous savons que la qualité des institutions est un élément clé pour la croissance économique et est une des principales défaillances des pays latino-américains. Pour corriger cette situation il y a plusieurs mécanismes : séparer les aspects juridictionnels des administratifs, établir des systèmes pour l'évaluation de la performance, compter avec un système adéquat de formation des juges, etc.<sup>83</sup>*

La prégnance du discours réformateur se verrait aussi dans l'apparition de nouveaux acteurs qui présentent la réforme judiciaire comme leur objectif premier. Tel est le cas par exemple de Projusticia dont la création en 1995 est le pur produit de toute la dynamique qu'on a décrit jusqu'ici. L'histoire de cette institution combine donc la préoccupation des organismes internationaux pour « améliorer » la justice en Equateur, le souci des acteurs locaux (les magistrats) pour la planification de la réforme, et la nécessité de cordonner celle-ci entre les différentes institutions présentes dans le système de justice. Son histoire institutionnelle est décrite ainsi :

*La crise institutionnelle dans l'exécutif, le législatif et le judiciaire a été perçue comme une expression de la faiblesse du système démocratique tout comme une de ses causes fondamentales. Pour tel motif, dans le cadre des politiques néolibérales, la modernisation de l'Etat devient une exigence continentale et mondiale. Dans ce contexte, la Banque mondiale fait une série de recommandations pour réformer et moderniser la justice. Après cela, avec le soutien de l'USAID l'Equateur a fait une évaluation du secteur. Cette étude décrit le rôle des principaux acteurs dans l'administration de la justice et fait un diagnostic de ses problèmes les plus notables. [...] Une fois que le gouvernement de l'Equateur a identifié la modernisation de l'administration de la justice comme une de ses priorités, et sur la base du diagnostic cité, on conforme un groupe de travail dirigé par la Corte Suprema qui a élaboré le Plan Integral de Reformas 1995-2002. Ce plan reconnaît les nécessités et les priorités de réforme dans l'administration et a commencé à travailler avec le soutien de la BID, la Banque mondiale, l'USAID et le PNUD. Avec ces précédents, le 30 août 1995 avec le décret exécutif n° 3029, on crée l'Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia, Projusticia.<sup>84</sup>*

Malheureusement on ne dispose pas de matériel suffisant pour compléter l'histoire de la création de Projusticia au-delà de ce qu'est indiqué dans le passage cité. Tout ce qu'on peut

---

<sup>83</sup> Corte Suprema de Justicia, Projusticia, *Modernización y fortalecimiento de la administración de justicia en el Ecuador. Jornadas de discusión pública*, 1996

<sup>84</sup> Ministerio de Justicia, Projusticia, *El primer paso a la justicia. Experiencia del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y de ProJusticia*, Quito, Projusticia, 2011, p. 78-79.

ajouter est que la création de cette institution ne marque pas une quelconque rupture dans la structuration du « *champ réformateur* » mais elle illustre bien son institutionnalisation ; en effet on peut supposer que Projusticia a été au moment de sa création moins une institution complètement nouvelle créée à partir du plan de réforme de 1995, que le regroupement et la formalisation de différents programmes qu'existaient déjà financés par la Banque mondiale et la BID. C'est ainsi, par exemple, qu'un de ses directeurs, Gustavo Jalkh (directeur de Projusticia entre 2002-2004 et 2006-2007) avait déjà travaillé avec ces mêmes organismes dans des programmes précédents de modernisation et démocratisation de la justice non seulement en Equateur mais dans d'autres pays latino-américains aussi<sup>85</sup>.

Malgré cela, il est indéniable que cette institution a joué un rôle clé dans la promotion de la réforme judiciaire. En effet, c'est à Projusticia qu'on attribue par exemple l'importation de nouvelles technologies dans la fonction judiciaire<sup>86</sup> et la mise en oeuvre de projets pionniers de création de centres de médiation et d'assistance juridique pour les personnes avec peu de ressources. En effet, c'est Projusticia qui a été responsable de gérer le financement provenant de l'extérieur destiné à l'amélioration des services judiciaires ce que lui a permis d'être le principal acteur dans l'application de certains projets de réforme dans quelques départements du pays.<sup>87</sup> De plus, cette institution a contribué largement à la production et diffusion de savoirs concernant non seulement le fonctionnement contemporain de la justice équatorienne, mais aussi d'autres sujets qu'ont été moins étudiés par les juristes équatoriens. Ceux-ci comportent par exemple la place de l'oralité dans les procès pénaux<sup>88</sup> ou encore le rôle du défenseur du peuple,<sup>89</sup> deux choses inexistantes en Equateur en ce moment (ou naissantes car la création du défenseur du peuple date de 1996). En somme plus d'une trentaine d'ouvrages ont été publiés, complétés par la publication de revues et de cours

---

<sup>85</sup> [www.ministeriodelinterior.gob.ec](http://www.ministeriodelinterior.gob.ec)

<sup>86</sup> Entretien 3. Mercredi 8 février 2012. Marco, ingénieur de systèmes spécialisé en administration publique, sous-responsable de projet dans la direction de « *modèle de gestion* » du conseil de transition depuis septembre 2011 et ancien directeur de personnel dans le Consejo de la Judicatura entre 2009-2011, dans un restaurant près du bâtiment du Consejo de la Judicatura. 1 heure.

<sup>87</sup> Ces projets incluent par exemple le *Proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la Administración de Justicia* de la Banque mondiale de 1996, ou encore le *Programa de Modernización del Sistema Jurídico*, développé par la Banque interaméricaine de développement en 1998. Le premier accordé pour une somme de plus de dix millions de dollars, le second pour une quantité inférieure d'environ trois millions. Le matériel recueilli fait référence à d'autres accords avec des institutions comme l'USAID ou encore l'Agencia Española de Cooperación Internacional, mais peu d'information a été obtenus à propos du contenu de ces derniers. En général ce que ces projets visent est l'amélioration de la technologie dans les tribunaux et l'application de nouvelles pratiques d'administration. Ils se focalisent sur la capacitation d'un personnel purement administratif distinct du personnel juridique. Ces projets envisagent aussi travailler avec des associations locales des groupes défavorisés (par exemple les mères célibataires) pour faciliter l'accès à la justice.

<sup>88</sup> Ariosto REINOSO HERMIDA, *El juicio acusatorio oral en el nuevo código de procedimiento*, Quito, Corte Suprema de Justicia - Projusticia, 2001, 367 pages.

<sup>89</sup> Projusticia, *La Derensoría del Pueblo en Ecuador : Retos y Posibilidades*, Quito, Projusticia, 1998, 123 pages.

universitaires à propos de ces mêmes sujets. Pourtant la dimension qu'est la plus mise en avant par un ancien membre de Projusticia est surtout le travail réalisé directement avec les fonctionnaires judiciaires pour essayer de changer leurs pratiques et rendre leur activité plus efficiente. C'est ainsi que la simple installation d'ordinateurs est pour ces acteurs un apport considérable pour des institutions décrites comme « *obsolètes* » :

*Le meilleur travail, la meilleure réussite de Projusticia était de changer la mentalité des gens. Avant, la plupart des gens utilisaient des machines à écrire et c'est nous qui avons impulsé la technologie avec des équipes de computation, avec la technologie de cette époque et avec le software. Je me souviens qu'il y avait le président de la Corte Suprema, le docteur Pico Mantilla [président de la Corte Suprema au début des années 2000], et lui c'est le premier qu'on a dû convaincre ; parce qu'il était un grand-père, un arrière-grand-père. Il utilisait la machine à écrire. Et nous lui avons montré comment utiliser un ordinateur et après ça, ça lui a plu parce qu'il avait un ordinateur et il avait internet. On lui a même installé un software qui lisait les documents pour lui, tu as vu ces programmes qui lisent les textes à haute voix ; lui il était émerveillé, c'était le meilleur pour lui. A partir de là il y a eu une décision d'éliminer la machine à écrire. Et ça, ça faisait partie de la réforme. Une des réussites de Projusticia était précisément ça, à travers le software obliger les gens à changer leur façon de travailler.<sup>90</sup>*

C'est à travers de Projusticia que la Corte Suprema a réussi aussi, au moins en partie, à affirmer son autorité dans le champ de la réforme judiciaire. Autrement dit, le développement de projets de réforme par Projusticia avec son propre budget et sans participation directe des magistrats, n'a pas laissé pour autant de participer à la légitimation de ces derniers en tant que promoteurs des réformes. Ce que le matériel disponible montre est que Projusticia au lieu d'être un concurrent des magistrats pour le monopole de la réforme a plutôt servi à réaffirmer l'autorité de ces derniers. Par exemple, alors qu'elle avait été créée en tant qu'une unité de coordination attachée au gouvernement, elle est devenue en 1997 (deux ans après sa création) par décret exécutif, une organisation attachée directement à la Corte Suprema.<sup>91</sup>

De telle manière, c'est de façon conjointe que plusieurs activités ont été réalisées comme la publication d'ouvrages ou l'organisation de colloques. Pourtant, d'après un ancien magistrat de la Corte Suprema<sup>92</sup>, l'un des principaux bénéfices qu'a apporté la coopération entre les deux a été l'élaboration de projets de politiques publiques. En effet, depuis son rattachement à la Corte Suprema, Projusticia a joué un rôle important dans l'élaboration des plans. Cette activité initiée au tournant des années 1990 n'est pas devenue moins importante

---

<sup>90</sup> Entretien 3. Mercredi 8 février 2012. Marco, ingénieur de systèmes spécialisé en administration publique, sous-responsable de projet dans la direction de « *modèle de gestion* » du conseil de transition depuis septembre 2011 et ancien directeur de personnel dans le Consejo de la Judicatura entre 2009-2011, dans un restaurant près du bâtiment du Consejo de la Judicatura. 1 heure.

<sup>91</sup> Ministerio de Justicia, Projusticia, *El primer paso a la justicia. Experiencia del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y de ProJusticia*, op. cit., p. 82.

<sup>92</sup> Entretien 7. Mercredi 15 février 2012. Jaime, docteur en jurisprudence, ancien magistrat de la Corte Suprema entre 2002-2007, actuellement avocat en libre exercice, dans son bureau à Quito. 20 mins. Refus d'entretien.

par la suite. En effet, elle a continué à être pratiquée au cours des années, au moins jusqu'en 2007 lorsque la Corte Suprema en association avec Projusticia a élaboré les *Plan Integral de Reformas del Sector Justicia 2007-2011* et *Plan Estratégico de la Función Judicial para el Mejoramiento de los Servicios de Justicia 2007-2012*. Ceux-ci sont présentés comme le produit d'une « *méthodologie inclusive dans différents ateliers de travail dans lesquels sont intervenus les magistrats ; tout comme les présidents des tribunaux départementaux pour obtenir ainsi une vision partagée du futur et consensuelle.* »<sup>93</sup> Il résulte intéressant que les thèmes évoqués n'ont pas beaucoup changé au cours des années. Les mêmes préoccupations de modernisation, de démocratisation, et de renforcement de l'indépendance judiciaire sont toujours présentes.

Pourtant, ce n'est pas seulement sur Projusticia que la Corte Suprema s'est appuyé pour affirmer sa position d'administratrice de la justice ; tel a été le cas aussi de la relation entre celle-ci et le Consejo de la Judicatura. En effet, retracer l'histoire de la création du Consejo de la Judicatura illustre bien la façon dont les magistrats ont essayé de préserver leur position en face de ce qu'aurait pu constituer une menace de leur rôle d'administrateur. La création d'un organe spécialisé uniquement dans l'administration de la justice a été l'un des éléments évoqués dès les premiers rapports qu'ont porté sur le fonctionnement du système de justice équatorien.<sup>94</sup> Ces diagnostics indiquent par exemple que la concentration des responsabilités juridiques et administratives dans la Corte Suprema a provoqué occasionnellement que ces dernières soit sous-valorisés ou même oubliées. Pour tel motif, la séparation des compétences dans des institutions différentes est l'une des premières recommandations faites par les organisations internationales.

Dans le champ politique équatorien cela s'est traduit par la création du Consejo de la Judicatura lors de la réforme constitutionnelle de 1992. Cependant, même si la conformation de cette nouvelle institution a été envisagée dès 1992, elle n'a été créée formellement qu'en 1998 avec l'adoption au Parlement d'une nouvelle loi définissant son fonctionnement (*Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura*). D'après un ancien membre du Consejo de la Judicatura, ce retard est dû au fait que les magistrats de la Corte Suprema ont bloqué cette loi chaque fois qu'elle était débattue au Parlement.<sup>95</sup> En effet, plusieurs ont été les projets concernant les modes de sélection de ses membres et les compétences légales qu'il aurait eues. Par exemple, parmi les modalités de désignation proposées on a envisagé qu'il soit sélectionné par le Parlement, ou par des organisations de la « *société civile* », etc. Ce n'est qu'une fois qu'il a été décidé que le Consejo serait présidé et sélectionné par les magistrats de

---

<sup>93</sup> Corte Suprema, Projusticia, *Plan Estratégico de la Función Judicial para el Mejoramiento de los Servicios de Justicia 2007-2012*, p. 7.

<sup>94</sup> Fundación Esquel « La justicia vista desde la reforma procesal penal », in Luis PASARA (dir.), *El funcionamiento de la justicia del Estado*, op. cit. p. 118.

<sup>95</sup> Entretien 4. Jeudi 9 février 2012. Ulpiano Salazar, docteur en jurisprudence, ancien membre du Consejo de la Judicatura entre 2006 et 2011, dans un café près du domicile de l'enquêté. 2h30.

la Corte Suprema que le projet de loi a été finalement adopté.<sup>96</sup> De la même façon des dispositions légales ont été introduites pour que ce soit la Corte Suprema celle qui définit les politiques directrices pour l'administration de la justice ce qu'en principe réduisait le travail du Consejo de la Judicatura à l'exécution des résolutions prises par les magistrats. C'est ainsi que l'événement est raconté par cet ancien membre du Consejo de la Judicatura :

*Le travail du Consejo était celui que définissait la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, en vigueur, c'est, principalement, exercer le gouvernement et l'administration de la fonction judiciaire, parce que jusqu'à l'année 1998 c'était la Corte Suprema de Justice celle qui assumait la fonction d'administration, de gouvernement, et de contrôle [incompréhensible]. Donc, dans la Constitution de 1992, on crée le Consejo de la Judicatura. Il a fallu six ans pour approuver la loi. Ce retard de six ans s'explique parce que la Corte Suprema s'opposait farouchement à ce que le Consejo de la Judicatura soit constitué. Ils n'ont pas pu s'opposer à la Constitution mais ils ont fait un travail pour empêcher que la loi soit adoptée. Et quand la loi a été adoptée ils ont cherché une façon d'introduire de nouvelles dispositions légales dans la loi qui les permette de garder le contrôle administratif, et en quelque sorte le gouvernement de la fonction judiciaire. Donc, ils ont introduit des dispositions comme celle-ci : que le Consejo soit présidé par le président de la Corte Suprema, que ce soit la Corte Suprema celle qui nomme les juges de tribunaux supérieurs (départementaux) et que ce soient les tribunaux supérieurs ceux qui nomment plusieurs fonctionnaires, juges, secrétaires et personnel administratif et que le Consejo soit uniquement chargé de réaliser les concours pour créer une liste d'éligibles. [...] L'autre aspect qui a été gardé par la Corte Suprema était la rédaction des politiques d'action du Consejo de la Judicatura. De cette manière ils avaient le Consejo contrôlé, de plus ils nommaient ses membres, donc il n'y avait pas une indépendance, une autonomie du Consejo de la Judicatura.<sup>97</sup>*

Ce « contrôle » qu'exerçait la Corte Suprema sur le Consejo de la Judicatura s'est traduit dans quelques cas par une conflictualité ouverte entre les membres des deux institutions. Ces situations se produisaient par exemple lorsqu'il fallait faire la sélection de nouveaux juges des tribunaux départementaux. Tel que l'établissait la loi le Consejo de la Judicatura faisait des listes de candidats éligibles, mais la Corte Suprema n'avait pas l'obligation de recourir à ces listes pour faire la sélection. Cela conduisait à l'échange des critiques publiques où chacun revendiquait sa place dans l'administration de la justice. Ces échanges ont même conduit à ce que certains magistrats défendent publiquement l'élimination du Consejo pour que ses compétences retournent à la Corte.<sup>98</sup> Au cours de ces échanges ce sont toujours les magistrats qui ont réussi à s'imposer devant le Consejo de la Judicatura. De telle manière c'est une nouvelle fois que les magistrats réussissent s'affirmer comme les

---

<sup>96</sup> Comisión Andina de Juristas, *La Reforma Judicial en la Región Andina. ¿Qué se ha hecho, donde estamos, adonde vamos?*, op. cit., p. 74.

<sup>97</sup> Entretien 4. Jeudi 9 février 2012. Ulpiano Salazar, docteur en jurisprudence, ancien membre du Consejo de la Judicatura entre 2006 et 2011, dans un café près du domicile de l'enquêté. 2h30.

<sup>98</sup> Déclarations de Jorge German faites le 13 mars 2007 au journal *La Hora*.

administrateurs de la justice lorsque des réarrangements institutionnels sont susceptibles d'altérer cette position.

Dans de telles conditions, pour les chercheurs dans le champ académique équatorien le Consejo de la Judicatura était une institution dysfonctionnelle dans son fondement même.<sup>99</sup> Les raisons pour cela seraient d'un côté le fait qu'elle partage la fonction d'administrer la justice avec la Corte Suprema, et de l'autre son organisation interne « *problématique* » à cause de sa structure très hiérarchisée et peu efficace. En effet, le Consejo de la Judicatura est une organisation collégiale qui est dirigée par un groupe de neuf membres qui prennent une grande partie des décisions en séance plénière par votation. Cela a été interprété par certains comme une structure interne « *lourde et peu flexible* ».<sup>100</sup>

Dans la deuxième partie de ce mémoire on va revenir sur le fonctionnement du Consejo de la Judicatura et sur les problèmes qu'il a rencontré dans l'administration de la justice. Ceux-ci seront étudiés plutôt en adoptant une autre perspective qui se focalise plus sur la dimension sociale de l'institution, c'est-à-dire sur les conflits que se sont produits dans son sein, que sur sa structure formelle. Pour le moment, l'intérêt d'aborder la création du Consejo de la Judicatura a été qu'il nous a permis d'observer comment les magistrats ont réussi à assurer leur position malgré ce qu'aurait pu être une possible menace. L'affirmation des magistrats dans l'administration de la justice est la logique qu'a connue l'Equateur à mesure que ce sont diffusés les discours d'une « *crise* » dans la justice, ainsi que celui prônant la réalisation de réformes. En effet, à travers des années 1990 et 2000 ce qui s'est produit c'est le renforcement de la position des magistrats. Ils ont réussi à créer une alliance avec Projusticia et ils ont réussi aussi à s'imposer en face du Consejo de la Judicatura. De même, les réformes constitutionnelles de 1998 leur ont été largement bénéfiques. Non seulement ils ont pu obtenir la cooptation mais aussi il a été interdit aux parlementaires d'initier des procès politiques qui iraient à leur rencontre.

Néanmoins un aspect clé qui explique la « *force* » des magistrats est celle qu'on a vue dès l'introduction de ce mémoire : le corps de magistrats participe aussi à un système de relations avec quelques partis politiques, notamment le Partido Social Cristiano. Si on s'en souvient bien, la Corte Suprema a vu dans son sein la présence de plusieurs acteurs connus pour leurs liens avec ce parti. Certains ont été des conseillers juridiques des dirigeants sociaux-chrétiens et d'autres ont été même des ministres ou des députés de ce parti. Peu d'entre eux ont été des juges de carrière, c'est-à-dire des acteurs ayant fait tous les échelons de la carrière judiciaire (assistant judiciaire, juge de première instance, juge de seconde instance, etc.). Au contraire, parmi les trente-et-un magistrats qui étaient dans la Corte

---

<sup>99</sup> Fernando GRAFE, « Gestión y recursos humanos en el Consejo de la Judicatura », in Luis PASARA, *El funcionamiento de la justicia del Estado*, op. cit. p. 283-326.

<sup>100</sup> Fundación Esquel, « La justicia vista desde la reforma procesal penal », in Luis PASARA (dir.), *El funcionamiento de la justicia del Estado*, op. cit. p. 118.

Suprema en 2006, seulement cinq d'entre eux étaient des juges de carrière, alors que dix ans auparavant ils étaient plus d'un tiers.<sup>101</sup>

La majorité de magistrats sont donc des acteurs multi-positionnés ; certains ont occupé des postes de responsabilité politique (comme c'est le cas des anciens députés) et un grand nombre d'entre eux a été aussi présent dans le champ académique. Plusieurs donc jouissent d'une importante réputation de juriste car ils enseignent le droit aux universités les plus prestigieuses du pays (notamment l'Universidad Católica de Santiago de Guayaquil) et ils ont aussi publié des ouvrages sur le droit. La multi-positionnalité s'observe aussi à travers les trajectoires de ces acteurs. Plusieurs ont fait leur passage par des institutions publiques avant d'être magistrats où ils ont occupé des postes de conseiller juridique. Les institutions à travers lesquelles ils sont passés sont nombreuses mais on voit quelques unes qu'ont accueilli à un moment donné un nombre considérable d'eux ; ce sont le Banco Central de l'Ecuador ou encore le Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (administration responsable de la sécurité sociale dans le pays). Certains ont été aussi des conseillers des ministres, notamment au Ministerio de Trabajo (équivalent équatorien du Ministère du Travail français).

Ces acteurs ont donc côtoyé les dirigeants politiques dans les postes qu'ils ont occupés au cours de leurs trajectoires professionnelles. Certains même, par exemple ce président de la Corte Suprema cité dans l'introduction, affirment aussi une certaine « *amitié* » avec des dirigeants politiques qu'ils fréquentent dans des événements sociaux ou familiaux.

Les propriétés des magistrats seraient donc similaires à celles qu'Yves Dezalay et Bryant Garth ont définies à travers la catégorie de « *gentlemen-politiciens du droit* ». <sup>102</sup> Par cette notion les auteurs entendent les segments des élites dans les pays d'Amérique Latine qui se partagent entre le monde judiciaire et le politique. Ces auteurs constatent que dans plusieurs pays latino-américains il y a une proximité entre la justice et la politique ; le droit jouant un rôle rassembleur entre les différents segments de l'élite au pouvoir. Les « *gentlemen-politiciens du droit* » sont donc « *les 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, notamment en tant qu'intellectuels, politiciens, dirigeants d'entreprise et surtout en tant qu'intermédiaires entre le public et le privé, le monde du savoir et le monde des affaires* ». <sup>103</sup> Le corps des magistrats équatoriens, par leurs trajectoires et leur présence dans différentes sphères sociales (judiciaire, politique et académique) ressemblent à ce que les auteurs définissent comme un idéal aristocratique de gouvernement. Ils s'appuient à la fois sur leurs compétences juridiques et sur leur capital social (ou même sur leur réseaux familial) pour accumuler, parfois simultanément, des positions et des responsabilités, et ainsi assurer (et reproduire) leur position sociale.

---

<sup>101</sup> « La Corte y la Fenaje entran a una fuerte contienda », *El Hoy*, 15 mai 2006.

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> *Ibid.* p. 51.

De telle manière, la proximité au champ politique est une des ressources de légitimité des magistrats. Cela signifie qu'ils disposent par là d'une voie d'accès dans le débat politique à laquelle ils pourraient recourir pour protéger leurs intérêts. On peut faire l'hypothèse que c'est de cette façon que les magistrats ont pu influencer dans le débat autour de la création du Consejo de la Judicatura pour obtenir des dispositions légales qui réaffirmerait leur position en tant qu'administrateur. Dans le même sens on peut aussi faire l'hypothèse que les réformes constitutionnelles de 1998 (telles que la cooptation et l'interdiction aux parlementaires de faire des procès politiques aux magistrats) qu'avaient été mises en avant pour leur capacité de renforcer l'indépendance judiciaire, ont été aussi (et peut-être surtout) des moyens pour protéger le système de relations établi entre magistrats et hommes politiques des possibles menaces des partis qui en seraient exclus. C'est ainsi par exemple, que les députés du PSC ont été au début des années 2000 ceux qui ont parlé le plus dans leurs déclarations publiques sur la nécessité de protéger l'indépendance judiciaire lorsque les partis d'opposition ont voulu rétablir le droit des parlementaires d'initier des procès politiques aux magistrats.<sup>104</sup>

La proximité avec certains partis étant une ressource de légitimité des magistrats, celle-ci n'est effective que dans la mesure où ces partis réussissent à affirmer leur autorité au champ politique. Autrement dit, lorsque c'est le PSC qui se trouve menacé politiquement, les magistrats le sont aussi. Le meilleur exemple de cela serait l'épisode de la révocation des magistrats et la mise en place de la Pichi-Corte en 2004. En effet, lors de ces événements c'est surtout l'autorité du PSC qui est contestée dans le champ politique. Ce parti qui participait à la coalition de majorité au Parlement se trouve au cours de cette année dans une position de minorité à cause de la formation de nouvelles alliances partisans. La destitution des magistrats est donc un coup dirigé aussi contre ce parti qu'on essaie d'expulser des institutions de l'Etat. Par la suite, la restitution des magistrats destitués marque aussi la réaffirmation du PSC au détriment de ses opposants politiques après une période de confrontation partisane qui a résulté dans la démission du président du moment.

Tous les éléments décrits jusqu'à maintenant ont essayé d'illustrer la structuration de la question judiciaire, les acteurs qui y participent mais aussi la place prépondérante qu'ont occupé les magistrats de la Corte Suprema dans celle-ci. Pourtant le panorama ne serait pas complet sans donner quelques éléments d'un dernier acteur dont on fera une description brève mais nécessaire pour la compréhension des événements qui seront analysés dans la deuxième partie du mémoire. Tel acteur est le syndicat de fonctionnaires judiciaires, la Fenaje.

Peu d'information est disponible sur ce syndicat qui n'a pas été l'objet d'analyses académiques. Il a été créé en 1984 mais n'a pas été reconnu légalement en tant que syndicat des fonctionnaires judiciaires jusqu'en 1996.<sup>105</sup> En principe il regroupe tous les fonctionnaires du système de justice ce qui fait que son nombre est estimé à plus de 3.000 membres. A partir du matériel journalistique recueilli on lui attribue des acquis tels que des hausses de salaires

---

<sup>104</sup> « Judiciales negocian estabilidad con partidos », *El Universo*, 20 mai 2002.

<sup>105</sup> « No solo los jueces controla la justicia », *El Hoy*, 25 octobre 2003.

des fonctionnaires ainsi que la hausse du budget judiciaire.<sup>106</sup> Par ailleurs, on reconnaît à la Fenaje l'obtention de quelques bénéfices (comme des bonifications) pour les fonctionnaires qui partent en retraite et aussi le financement de quelques investissements en équipement et matériel technologique.

En effet, la Fenaje est reconnue pour avoir été une organisation très influente depuis les années 1990.<sup>107</sup> Elle a réussi à avoir une grande capacité de mobilisation ce qui s'est témoigné lors des fréquentes manifestations et grèves (dont une en juin 1995 qui a duré plus de trois semaines<sup>108</sup>) qui bloquaient complètement le fonctionnement du système de justice. C'est à travers de ces moyens que la Fenaje réussissait à exercer de la pression sur les acteurs politiques. Pourtant, elle disposait aussi des moyens d'influence dans le débat politique inscrits dans les procédures officielles. Par exemple, avant 1998 la loi établissait qu'un tiers des magistrats de la Corte Suprema devait être des candidats présentés par des associations judiciaires, ce que signifiait surtout la Fenaje qui en est la plus importante. Cela lui permettait d'être présent dans le débat parlementaire autour de la désignation des magistrats.

Pourtant les stratégies de la Fenaje pour exercer de la pression sur des acteurs politiques ou judiciaires (comme la Corte Suprema ou le Consejo de la Judicatura) ont été aussi dénoncées par leur caractère violent et même illégal. Ces pratiques s'associent avec la figure de Luis Muñoz qui a été le président de la Fenaje pendant plus de vingt ans (entre 1984-2007). Cet acteur a été souvent présenté comme l'une des personnes les plus influentes dans la fonction judiciaire, notoire pour son recours fréquent à la violence et aux menaces individuelles. Un journal en 2003 dit ceci à propos de lui: « *il est considéré l'homme le plus puissant de la Fonction Judiciaire, un pouvoir qu'il interprète comme sa capacité de dialogue mais qui se traduit dans la capacité de mobiliser les fonctionnaires judiciaires pour bloquer la Corte Suprema si ses demandes ne sont pas satisfaites. [...] Ses détracteurs disent "qu'eux (juges et magistrats) font ce qu'il demande, car ils ont peur de lui et connaissent sa portée" »*<sup>109</sup>.

Pourtant, il semblerait que la Fenaje a perdu au cours des années une partie de sa force dans la fonction judiciaire. La cooptation est un exemple de cela car elle a signifié que le syndicat ne pouvait plus participer à la désignation des magistrats. De plus, il semble qu'à partir de 2006 il y a eu une politique à l'intérieur de la fonction judiciaire commandée par les magistrats pour éliminer l'influence du syndicat dans celle-ci<sup>110</sup>. Telle mission a été prise en

---

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> Entretien 4. Jeudi 9 février 2012. Ulpiano Salazar, docteur en jurisprudence, ancien membre du Consejo de la Judicatura entre 2006 et 2011, dans un café près du domicile de l'enquêté. 2h30.

<sup>108</sup> « No solo los jueces controla la justicia », *El Hoy*, 25 octobre 2003.

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> Entretien 4. Jeudi 9 février 2012. Ulpiano Salazar, docteur en jurisprudence, ancien membre du Consejo de la Judicatura entre 2006 et 2011, dans un café près du domicile de l'enquêté. 2h30.

charge par le Consejo de la Judicatura qui a procédé à la révocation de quelques fonctionnaires judiciaires qu'ont été aussi des leaders de la Fenaje. Cela ne s'est pas produit sans provoquer une importante confrontation entre les deux. Cette conflictualité sera abordée dans la deuxième partie, lors du troisième chapitre, mais pour l'instant ce qu'il faut retenir est le fait d'une progressive exclusion du jeu des leaders syndicalistes témoignant encore une fois de l'imposition des magistrats en tant que principaux administrateurs du système de justice.

## Chapitre 2 - Restructuration du champ politique et reformulation du « *problème judiciaire* » Corruption et préoccupation sécuritaire dans la délégitimation du corps judiciaire

Si le premier chapitre de ce mémoire s'est consacré à analyser l'affirmation du pouvoir des magistrats, ce chapitre-ci décrit précisément le processus opposé. En effet, il est remarquable de constater qu'alors que les magistrats ont été depuis les années 1990 au cœur des débats autour de la justice, actuellement ils se trouvent exclus de ceux-ci. Dans le même sens, alors qu'auparavant ils étaient les principaux promoteurs des réformes pour résoudre les « *problèmes* » que rencontre la justice, à partir de 2007 ils sont devenus dans le discours politiques encore un autre élément constitutif de la « *crise* ».

Tel est le retournement qu'il faut étudier dans ce deuxième chapitre. Pour cela il faut décrire ce qu'a signifié l'arrivée d'un nouveau gouvernement et plus important encore, comment ces acteurs qui investissent le champ politique à partir de 2007 se réapproprient du « *problème judiciaire* » tout en lui attribuant un nouveau sens. Ce sont désormais les magistrats et tout le corps judiciaire qui deviennent les cibles des critiques dans le discours des acteurs politiques. Les magistrats connaissent donc la perte de valeur des ressources qu'auparavant les permettaient d'affirmer leur position en tant qu'administrateurs de la justice. C'est alors la légitimité des magistrats qu'entre en jeu. A partir de 2007, avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement, le discours de la réforme se construit au détriment de ces acteurs qui ont pour autant contribué à le diffuser dans un premier temps. La suite des événements

voit la délégitimation de ces acteurs qui sont en ce moment exclus de la réforme et des institutions judiciaires.

## A) La dévalorisation des ressources de légitimité des magistrats

La proximité entre la Corte Suprema et certains segments présents dans le champ politique a été un fait commenté ouvertement dans le débat public. Cette proximité a été l'objet d'une grande visibilité car les liens entre les magistrats et quelques dirigeants politiques ont été souvent au cœur des reportages journalistiques. Les médias ont donc contribué aussi à la diffusion d'une image de la Corte comme une institution « *politisée* », entendant par là l'infiltration des partis politiques. Cela est bien entendu associé à la modalité même de désignation des magistrats qui a toujours été prise en charge par le Parlement. Même lorsque la cooptation a été adoptée en 1998, ceci ne s'est pas produit sans que les partis politiques désignent (en principe pour la dernière fois) une nouvelle Corte en essayant d'y placer « *ceux qui pouvaient les offrir le plus de garanties et de fidélité* ». <sup>111</sup> Les journaux de l'époque ont aussi mis en avant la dimension « *politisée* » de la Corte en illustrant la négociation partisane au Parlement pour la désignation des juges. <sup>112</sup> L'adoption de la cooptation n'a pas changé énormément les choses car en 2004 on a eu l'épisode de la Pichi-Corte qui a conduit encore une fois à la désignation des magistrats par le Parlement en 2004 et en 2005.

En raison des liens établis avec le champ politique, le travail de magistrats a souvent été tâché de corrompu et « *d'acheté* ». Ces dénonciations publiques ont eu un grand intérêt médiatique ce qui les dotait de grande visibilité. C'est ainsi, par exemple, qu'en juin 2006 (même avant le début de campagne la présidentielle remportée par PAIS) on observe dans les médias un grand nombre de journalistes et d'hommes politiques qui dénoncent le manque de droiture et probité des magistrats. Les articles journalistiques reprochent souvent la proximité de la Corte avec le Partido Social Cristiano, et même la soumission au « *propriétaire du pays* », le dirigeant social-chrétien León Febres Cordero. <sup>113</sup> L'on accuse les magistrats des

---

<sup>111</sup> Comisión Andina de Juristas, *La Reforma Judicial en la Región Andina. ¿Qué se ha hecho, donde estamos, adonde vamos?*, op. cit., p. 214-216.

<sup>112</sup> Un journal de l'époque parle ainsi des processus de sélection des magistrats : « *Les négociations parlementaires ont augmenté hier, pour arriver à un consensus autour de la désignation des magistrats de la Corte Suprema. [...] Malgré les nombreuses déclarations réalisées par les parlementaires que la nouvelle Corte sera dépolitisée, différente est l'attitude qu'on observe ces derniers jours au Parlement, où encore une fois les négociations entre les différents blocs ont prédominé pour élire les magistrats manquants. [...] Le PSC aspire obtenir, au moins, 21 magistrats proches ou affiliés.* » Voir « Corte Suprema de Justicia completa », *El Hoy*, 3 octobre 1997.

<sup>113</sup> « El dueño del país lo ordena », *El Universo*, 18 juin 2006.

pratiques corrompues à la faveur des hommes politiques et des banquiers qui se sont enrichis avec des fonds publics. Dans le contenu, ces dénonciations diffèrent peu de celles faites par les dirigeants des PAIS à partir de 2007. Ces acteurs reprennent les mêmes termes car pour eux la Corte Suprema est toujours une institution « *politisée et corrompue par le gouvernement de Febres Cordero et les tentacules sociaux-chrétiens* ». <sup>114</sup> Ces acteurs accusent la justice contrôlée par les sociaux-chrétiens d'avoir créé une « *culture de tromperie* » où les dossiers judiciaires stagnent jusqu'à ce que s'achèvent les accords négociés « *sous la table* ». Pourtant, même si la formulation des critiques ne diffère pas, il n'est pas possibles que leurs effets ont été les mêmes. C'est-à-dire qu'à partir de 2007 le contexte politique change de telle sorte que les dénonciations de corruption contre les magistrats deviennent beaucoup plus efficaces qu'elles ne l'étaient auparavant.

Au cours des années 2000 il y a eu plusieurs initiatives pour sanctionner les magistrats de la Corte Suprema, la plupart d'entre elles provenant des parlementaires opposants au PSC. En effet, les dénonciations contre les magistrats n'ont pas fait uniquement l'objet d'une couverture médiatique, elles sont aussi été à l'origine de demandes concrètes de sanction contre eux. Le matériel recueilli montre bien les tentatives de certains parlementaires de recourir au Parquet pour enquêter les actions des juges et leurs biens matériels. <sup>115</sup> Pourtant celles-ci n'ont pas eu de traduction dans des mesures concrètes de sanction ou de révocation des magistrats de leur poste à la Corte Suprema.

L'on peut supposer alors que pendant longtemps les magistrats ont été capables de maîtriser et de réduire la portée des situations potentiellement scandaleuses. C'est-à-dire que malgré les révélations publiques de manque de probité de certains membres de la Corte Suprema, il n'y a pas eu d'effet considérable de délégitimation de ces acteurs. En effet, les magistrats ont eu plutôt du succès en se préservant de possibles menaces externes. C'est ainsi par exemple qu'à partir de 1998 les magistrats ont été protégés du risque des procès politiques de la part des parlementaires. De la même façon, ces acteurs ont réussi à limiter le rôle disciplinaire du Consejo de la Judicatura uniquement à la sanction des juges des premières instances. Par conséquent, cette institution censée être l'organe de « *gouvernement et administration* » de la justice n'avait pas le droit d'intervenir dans la Corte Suprema. De plus, les magistrats ont aussi bénéficié du soutien politique provenant du PSC qui a le plus fréquemment pris la défense des magistrats dans le débat public quand ceux-ci étaient attaqués par d'autres parlementaires. <sup>116</sup>

Si on admet donc l'hypothèse de l'existence d'un système de relations entre les magistrats et les dirigeants politiques (notamment ceux du PSC), les élections tenues en 2007

---

<sup>114</sup> 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.

<sup>115</sup> « Corrupción en la Corte Suprema », *Ecuador Inmediato*, 26 août 2004, « Contralor deberá auditar sueldos, viáticos y viajes de jueces de Corte Suprema », *Ecuador Inmediato*, 30 mai 2007.

<sup>116</sup> « Diputada Viteri defiende reunión de Febres-Cordero con magistrados », *El Universo*, 17 septembre 2003.

pour désigner les membres de l'assemblée constituante, promue par le nouveau gouvernement, constitue un moment de forte perturbation de ces arrangements établis. En effet, la mise en place de l'assemblée constituante a signifié la dissolution du Parlement et l'arrivée d'acteurs qui pour la première fois ont investi le champ politique ; la grande majorité d'entre eux au nom de PAIS.

### **La composition du personnel parlementaire équatorien lors des élections législatives 1994-2009**

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

Source : Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina de la Universidad de Salamanca

\* Les élections législatives de 2007 correspondent à celles réalisés pour la conformation de l'assemblée constituante mise en place entre octobre 2007 et septembre 2008. Pendant cette période l'assemblée a pris en charge les fonctions du Parlement qui n'a été rétabli qu'après l'approbation de la nouvelle Constitution.

\*\* Lors des élections législatives de 2009 le PSC s'est présenté en alliance avec un nouveau parti, Madera de Guerrero, fondé cette même année par des anciens membres du PSC.

La première victoire du nouveau gouvernement arrivé au pouvoir en janvier 2007 (non pas sans confrontation avec les partis politiques au Parlement) a été la convocation aux élections pour désigner une assemblée constituante avec la mission de rédiger une nouvelle Constitution.<sup>117</sup> La campagne autour de ces élections s'est effectuée sur le thème de la critique

<sup>117</sup> Il serait hasardeux d'attribuer la convocation pour l'assemblée constituante à la volonté politique du leader, Rafael Correa. En effet, il y a eu plusieurs événements qui ont marqué l'histoire de cette assemblée et qui iraient contre cette vision héroïque de l'activité politique. Bien que le rôle du Président ait été important, l'approbation de l'assemblée constituante s'est joué aussi (et peut-être principalement) dans les luttes entre le Parlement et le Consejo Electoral, institution antérieurement chargée de veiller pour la légalité et la réalisation des processus plébiscitaires. En effet, le Parlement s'opposait à l'initiative de l'assemblée constituante alors que le Consejo Electoral avait déjà reconnu sa légalité. La protestation des parlementaires a conduit à ce que le Consejo Electoral destitue l'ensemble de parlementaires (car il dispose d'attributions juridictionnelles) par manquement à la loi et a ainsi ouvert la voie pour la conformation de l'assemblée. Certains parlementaires ont pu cependant revenir sur la scène législative lors des votations pour élire ses députés.

de la « *partitocratie* » et l'avènement de temps nouveaux. En témoignent les mots d'ordre mobilisés par PAIS tels que « *recupérons la patrie* », ou encore « *dis "oui" à la patrie* ». Le discours anti-establishment n'est pas véritablement une nouveauté dans le pays.<sup>118</sup> Des chercheurs ont affirmé que ce discours est déjà présent dans le champ politique équatorien même dès les années 1950. Pourtant, ce qui intéresse est moins le contenu du discours que ceux qui l'ont porté. Autrement dit, la nouveauté de PAIS serait plutôt le mode de recrutement de ses membres qui sont entrés dans le champ politique équatorien lors des élections de 2006 et 2007. En effet, le parti est né du regroupement des dizaines d'organisations locales, peu d'entre elles professionnalisées dans l'activité politique. Le recours aux professionnels de la politique semble même avoir été évité par les dirigeants de cette organisation pour ne pas entrer dans des « *affrontements évitables* ».<sup>119</sup>

Donc, les dirigeants de PAIS proviennent de différentes associations d'étudiants ou d'enseignants, de défense des droits des femmes et des afro-équatoriens, ou encore des organisations professionnelles du petit entrepreneuriat et des salariés, etc.<sup>120</sup> En somme, le parti regroupe une diversité d'associations et de mouvements sociaux mais peu de professionnels de la politique. Cela s'observe clairement dans la composition de l'assemblée constituante. Les parlementaires de PAIS ont une moyenne d'études plus élevée que les autres et proviennent dans leur majorité des professions libérales,<sup>121</sup> alors que ceux des autres partis se divisent entre l'activité politique et l'entreprise privée du secteur primaire. De plus, leur trajectoire politique est beaucoup plus courte que celle des autres députés : 75% des membres de PAIS détiennent pour la première fois une responsabilité politique formelle avec l'élection à l'assemblée constituante ; par ailleurs, plus de 60% de ces acteurs dit avoir commencé son activité politique entre les années 2000 et 2006, alors que la majorité des députés des autres partis (ils sont tous dans le cas du PSC) affirme avoir commencé la sienne bien avant l'année 2000.

Ce que cette information permettrait de confirmer est l'hypothèse qu'à partir de 2007 on serait en face d'une perturbation du système de relations établi entre les magistrats et certains segments de la classe dirigeante antérieurement au pouvoir. A partir de cette année, les propriétés des acteurs présents dans les institutions de l'Etat changent de façon considérable. Il y a moins de professionnels de la politique, et une majorité de nouveaux

---

<sup>118</sup> Santiago BASABE-SERRANO, Simon PACHANO, Andres MEJIA ACOSTA, « La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008) », op. cit. p. 76.

<sup>119</sup> L'un des fondateurs de PAIS a affirmé la réticence à chercher des alliances politiques car « *si le mouvement avait cherché l'unité des forces politiques de gauche et de centre gauche, il y aurait eu un énorme épuisement arrondissant les angles, conciliant les visions, surmontant les ressentiments et les malentendus.* » Voir Gustavo LARREA, *Revolución Ciudadana*, op. cit. p. 28.

<sup>120</sup> *Ibid*, p. 90.

<sup>121</sup> Flavia FREIDENBERG, « ¿Renovación o Continuidismo? Actitudes, valores y trayectoria de la clase política ecuatoriana », *Ecuador Debate*, n° 75, 2008, p. 134.

arrivants qui occupent pour la première fois des positions de pouvoir politique au sein de l'Etat. Bien entendu, parler d'une rénovation intégrale de la classe dirigeante semble excessif mais on ne peut pas négliger l'importance du changement. Il y a bien une restructuration qui se produit dans le champ politique qui favorise la montée en puissance d'acteurs avec le potentiel de subvertir l'ordre établi et de modifier les règles du jeu politique. En ce qui concerne notre sujet, ces acteurs ont la capacité de mettre en cause et de sanctionner la proximité qu'existait entre les magistrats et les anciens dirigeants politiques précédemment au pouvoir. Ce qui se produit est donc la dévalorisation d'une partie des ressources de légitimité des magistrats qui n'ont plus le soutien politique dont ils disposaient auparavant pour affirmer leur position d'autorité. Le tableau dessus illustre bien cela en montrant par exemple la chute considérable du nombre de députés sociaux-chrétiens en 2007 ; leur résultat le plus bas lors des élections législatives.

Ce que cela a impliqué concrètement est l'exclusion des magistrats de l'assemblée constituante et par là de tout le processus d'élaboration d'une nouvelle Constitution. D'après un ancien magistrat interviewé,<sup>122</sup> membre de la Corte Suprema dans la même période où a été mise en place l'assemblée constituante, celle-ci a été l'un des épisodes le plus « *regrettables* » dans l'histoire de la justice équatorienne. Selon lui, il a suffi à cette assemblée d'une année uniquement pour défaire ce qu'avait été accompli au cours des décennies de travail et de réforme institutionnelle. Le matériel recueilli montre bien une conflictualité entre les magistrats de la Corte Suprema et les dirigeants de PAIS présents dans l'assemblée constituante autour du débat des possibles réformes pour l'administration judiciaire. Par ailleurs cette confrontation a été très visible en raison de la fréquente présence dans les médias des membres de ces deux groupes.

Dans un premier temps, les magistrats de la Corte Suprema ont essayé de participer aux débats à l'intérieur de l'assemblée constituante. Si l'on s'en souvient, les magistrats de la Corte avaient consolidé depuis quelques années la collaboration avec Projusticia pour l'élaboration des programmes de réforme. De cette coopération entre les deux sont nés plusieurs projets dont deux en 2007 en anticipation de l'assemblée constituante. Ceux-ci ont été le *Plan Integral de Reformas del Sector Justicia 2007-2011* et le *Plan Estratégico de la Función Judicial para el Mejoramiento de los Servicios de Justicia 2007-2012*. Ces deux plans ont été présentés devant les membres de l'assemblée constituante en janvier 2008 avec l'objectif d'inclure quelques une de leurs propositions dans la nouvelle Constitution.

Tel qu'on l'a vu dans le chapitre précédent, ces plans reprennent en grande partie les mêmes problématiques qui structuraient déjà le débat dans les années 1990. Ceux-ci sont par exemple la nécessité de moderniser, démocratiser et rationaliser l'administration judiciaire, et surtout de renforcer « *l'institutionnalité* » de la justice et son indépendance des possibles interventions politiques. Concernant ce dernier point les magistrats ont demandé qu'il soit

---

<sup>122</sup> Entretien 7. Mercredi 15 février 2012. Jaime, docteur en jurisprudence, ancien magistrat de la Corte Suprema entre 2002-2007, actuellement avocat en libre exercice, dans son bureau à Quito. 20 mins. Refus d'entretien.

inclut dans la Constitution une hausse (considérable) du budget judiciaire,<sup>123</sup> et surtout qu'elle préserve les acquis obtenus lors de la réforme de 1998 comme la cooptation et l'interdiction des parlementaires d'initier des procès politiques contre eux.<sup>124</sup> Cependant, aucune des demandes n'a été prise en compte par les députés. D'autres mesures ont été proposées dans l'assemblée concernant la création d'une école judiciaire et une meilleure définition des échelles de la carrière judiciaire, entre autres, mais celles-ci n'ont pas été non plus incluses dans la Constitution à la plus grande désillusion des magistrats.<sup>125</sup>

Ce qui semble avoir marqué le travail de l'assemblée constituante, au moins en ce qui concerne la rédaction des articles définissant la composition et organisation de la fonction judiciaire est une volonté de restreindre le rôle de la Corte Suprema en tant qu'administratrice de la Justice. En effet, les débats à l'intérieur de l'assemblée semblent avoir été influencés en grande partie par des acteurs comme César Rodríguez qui, au moins du point de vue médiatique, a bénéficié d'une grande visibilité et qui a présidé la commission de justice dans l'assemblée. Cet acteur n'a pas dissimulé ses critiques contre les magistrats et a été un farouche opposant à ce que ceux-ci participent au débat constitutionnel autour des réformes de la justice. Dans ses interventions publiques il reprend les mêmes critiques qu'on a déjà vues jusqu'ici. D'après lui, le pays connaît une nécessité urgente pour une « *révolution judiciaire* » car il est évident que la justice a été plutôt un « *niche de pouvoir de quelques uns habités à conduire le pays en fonction de leurs intérêts.* »<sup>126</sup> De telle manière, pour diriger le pays vers une justice véritablement démocratique, selon lui, il est nécessaire d'éliminer les privilèges et immunités dont bénéficient les magistrats. Il n'est donc pas rare que Rodriguez ait été l'un des principaux promoteurs de rétablir le droit du Parlement de faire des procès contre les magistrats.

La réponse des magistrats dans les médias ne s'est pas fait tarder en face des critiques des membres de PAIS. Le matériel recueilli montre un grand nombre d'interventions publiques où les magistrats ont défendu leur travail et ont voulu discréditer à leur tour ceux qui les critiquaient. D'après le magistrat interviewé<sup>127</sup> les critiques qu'ont été adressées contre

---

<sup>123</sup> Le budget de la fonction judiciaire n'a jamais été défini ni dans la Constitution ni dans les textes de loi. Pourtant il a toujours oscillé entre 1% du budget de l'Etat. Lors de l'assemblée constituante de 2007 les magistrats ont demandé que celui-ci soit augmenté jusqu'à 5%, et que ceci soit inscrit dans la Constitution. Pour plus d'information concernant le financement de la justice voir la note en bas de page n° 65.

<sup>124</sup> Corte Suprema, Projusticia, *Plan Estratégico de la Función Judicial para el Mejoramiento de los Servicios de Justicia 2007-2012*, 2007.

<sup>125</sup> Entretien 7. Mercredi 15 février 2012. Jaime, docteur en jurisprudence, ancien magistrat de la Corte Suprema entre 2002-2007, actuellement avocat en libre exercice, dans son bureau à Quito. 20 mins. Refus d'entretien.

<sup>126</sup> « César Rodríguez : "en el Ecuador se viene una revolución judicial" », *Ecuador Inmediato*, 9 septembre 2008.

<sup>127</sup> Entretien 7. Mercredi 15 février 2012. Jaime, docteur en jurisprudence, ancien magistrat de la Corte Suprema entre 2002-2007, actuellement avocat en libre exercice, dans son bureau à Quito. 20 mins. Refus d'entretien.

eux répondent surtout aux « *ressentiments* » des membres de PAIS, dont le meilleur exemple serait précisément César Rodríguez. Selon lui, Rodríguez aurait voulu discréditer publiquement la Corte Suprema car il y a plusieurs procès que celle-ci gère contre lui par des charges d'invasion illégale de terres. D'après l'interviewé, l'intention de Rodríguez aurait été justement de destituer tous les magistrats pour ainsi éviter une possible peine dans ces procès.

Quelque soit la véritable motivation derrière l'activité de César Rodríguez, ou en l'occurrence celle des autres membres de PAIS lors des débats autour des réformes constitutionnelles pour la justice, ce que cette confrontation confirmerait est l'hypothèse formulée plus haut d'une perturbation des arrangements antérieurement établis. Rodríguez, et d'autres députés de PAIS ne font pas partie des arrangements ou des accords entre les acteurs judiciaires et politiques. Par conséquent, avec la mise en place de l'assemblée constituante il y a une perturbation dans le système de relations que s'était consolidé entre ces acteurs. Les dirigeants politiques de PAIS ne participent pas à ce système (ou en tout cas participent moins s'ils le font), mais plus important encore, ils se trouvent dans une position capable de le déstructurer. Ceci serait possible par la réforme formelle des règles officielles du jeu à travers les changements inclus dans la nouvelle Constitution et dans de futurs projets de loi. Mais aussi en ayant réussi à réduire l'accès à leurs rivaux politiques aux ressources qu'offrent les positions au sein de l'Etat. De leur côté, les magistrats perdent aussi un de leurs soutiens qu'auparavant leur permettait d'intervenir dans le débat politique. En effet, la valeur de leurs ressources de légitimité était liée, au moins en partie, à la position qu'occupaient leurs « *alliés* » dans le champ politique. De telle manière, la chute du nombre des parlementaires des partis tels que le Partido Social Cristiano, s'est traduit par une croissante vulnérabilité des magistrats en face des réformes dont ils n'auraient plus la maîtrise.

Il serait difficile d'affirmer que tous les membres de PAIS ont partagé une même vision de ce que devrait être l'administration de la justice, et surtout du rôle que devrait avoir l'assemblée constituante dans l'élaboration de réformes à cet égard. C'est dans ce sens que le matériel recueilli montre un grand nombre de déclarations publiques de différents membres de PAIS présents dans l'assemblée qui ont défendu plutôt les revendications des magistrats (au moins celle de préserver la cooptation) et qui ont affirmé que l'assemblée ne devrait pas intervenir dans la justice. Peut-être le plus important d'entre eux serait Alberto Acosta, membre de PAIS et président de l'assemblée constituante dont un grand nombre de ses déclarations publiques allaient dans le sens d'une « *protection de l'indépendance de la Corte Suprema* » en défendant des mécanismes d'autorégulation dans la fonction judiciaire.<sup>128</sup> Un de ces mécanismes serait précisément la préservation de la cooptation pour la désignation des magistrats. Cette proposition contrastait avec celle d'autres membres, dont César Rodríguez, qui voulaient plutôt que la désignation des magistrats se fasse par d'autres institutions comme le Consejo de la Judicatura.

Faute de matériel sur ce point, il n'est pas possible d'entrer dans le détail des débats à l'intérieur de l'assemblée et des clivages qu'ont pu structurer les débats autour de la justice.

---

<sup>128</sup> « Alberto Acosta : "Soy partidario de la independencia de la CSJ" », *Ecuador Inmediato*, 8 mai 2008.

Pourtant, on connaît bien le produit final qu'en a résulté. La Corte Suprema perd la cooptation car désormais c'est le Consejo de la Judicatura qui désigne les magistrats, les périodes des magistrats ne sont plus indéfinis (ils sont fixés à neuf ans), et ils perdent toute prérogative les permettant d'intervenir dans l'administration de la justice car le Consejo de la Judicatura devient le seul organe « *de gouvernement et d'administration de la fonction judiciaire* ». <sup>129</sup> De plus, les magistrats deviennent redevables de leurs décisions devant le Consejo qui acquiert les capacités de les sanctionner en cas de manquement administratif, mais aussi devant les parlementaires qui récupèrent le droit d'initier des procès politiques contre ceux-ci. Si ces éléments avaient déjà provoqué le mécontentement des magistrats, il s'est aggravé davantage par les dispositions incluses dans le texte pour réaliser la transition constitutionnelle. C'est-à-dire que dans la nouvelle Constitution la Corte Suprema (renommée Corte Nacional) était réduite de 31 à 21 magistrats. Donc, la procédure de tirage au sort a été établie pour sélectionner parmi les 31 magistrats ceux qui conformeraient la nouvelle Corte Nacional, au moins à titre provisoire jusqu'à ce que des concours formels soient mis en place par le Consejo de la Judicatura. <sup>130</sup> Cette décision de même que toutes les réformes incluses dans la Constitution ont été rejetés par les magistrats. Dans un manifeste diffusé en juin 2008 ces acteurs affirment que :

*La Corte Suprema dicte les normes d'application générale pour les cas de résolutions contradictoires et des doutes o imprécisions de la loi ; elle a l'initiative pour élaborer et présenter des projets de réforme constitutionnelle et de loi devant la fonction législative. De la même façon, elle émet des politiques générales pour l'administration de la justice que doivent être appliquées par le Consejo de la Judicatura. La Corte Suprema a le pouvoir d'évaluer, de juger, et de destituer ses propres magistrats et de remplir par cooptation les postes qui se libèrent dans son sein, et de connaître et résoudre les cas de suspension de l'exercice professionnel des avocats qui n'agissent pas avec probité. Celles-ci et d'autres attributions constitutionnelles et légales caractérisent la Corte Suprema et lui dotent du rang hiérarchique qu'elle occupe, d'être la tête de la fonction judiciaire et du service d'administrer la justice. Ces éléments constituent des prémisses inviolables que doivent rester dans la nouvelle Constitution de la République pour établir le cadre juridique et organisationnel adéquat qui garantie l'administration de la justice comme une fonction indépendante dans un Etat de droit, solidaire et démocratique » <sup>131</sup>*

La suite des événements a été marquée par une série de critiques échangées publiquement entre les magistrats et les dirigeants de PAIS résultant dans la destitution presque intégrale des premiers et la conformation d'une nouvelle Corte Nacional avec les juges supplémentaires de la Corte Suprema.

---

<sup>129</sup> Article 181 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>130</sup> « Control político de la justicia », *El Hoy*, 21 juillet 2008.

<sup>131</sup> Manifeste de la Corte Suprema du 3 juin 2008.

## B) La délégitimation du corps judiciaire : perte de soutiens, corruption et « *sécurité citoyenne* »

Les événements autour de l'assemblée constituante montrent déjà en partie comment s'est joué la délégitimation des magistrats. Ces acteurs qui auparavant étaient sans cesse présents dans les débats des politiques publiques judiciaires, désormais se trouvent exclus des espaces de discussion et de prise de décision. Ainsi, l'assemblée constituante qui a capté l'intérêt du débat public pendant tout 2007 et 2008, a été un espace inaccessible pour les magistrats tâchés de « *politisés* » et illégitimes pour administrer la justice. L'adoption de la nouvelle Constitution donc un premier moment de stigmatisation des magistrats dans le discours politique où ils sont dénoncés pour leur opposition à la nouvelle Constitution. Ils sont donc, d'après de discours, un obstacle dans la réforme de la justice, et par là, dans la construction d'un nouvel Etat démocratique et transparent. Par leur critique à la Constitution, les magistrats risquent de mettre en cause la construction du récit prophétique qui annonce l'avènement des « *temps nouveaux* ». Car l'enjeu des acteurs politiques est de produire les signes qui confirment le changement, la présence des magistrats est une menace qui doit être résolue. Ainsi, le rejet d'une nouvelle Constitution a entraîné leur destitution et leur remplacement. Pourtant, celui-ci n'a pas été en soi un changement significatif dans la composition du corps des magistrats. Les membres de la nouvelle Corte Nacional présentent presque le même profil que les magistrats avant eux. Ils ne sont pas véritablement de nouveaux acteurs dans la justice car ils étaient déjà présents dans la Corte Suprema mais sans occuper le poste titulaire de magistrat.

Ces magistrats ont donc moins de ressources pour affirmer leur légitimité à l'intérieur de la Corte Nacional. Ils n'ont pas été le résultat d'un processus de sélection consensuelle, et dès les premiers instants ils ont été définis comme « *transitoires* ». En effet, le Consejo de la Judicatura était censé réaliser de concours pour désigner de nouveaux magistrats suivant ce qui serait inscrit dans la Constitution. De telle manière, ces magistrats « *transitoires* » ont peu de soutiens qu'ils peuvent mobiliser, même à l'intérieur de la fonction judiciaire. Ils ont perdu le pouvoir d'influence que la Corte détenait auparavant sur le Consejo de la Judicatura et ils ont aussi provoqué le mépris des anciens magistrats en « *se prêtant au jeu* » du gouvernement.<sup>132</sup> En effet, la Corte Nacional a été aussi confirmée par deux magistrats qui étaient auparavant dans la Corte Suprema et qui ont gagné l'animosité de leurs collègues car eux aussi, ils avaient affirmé ne pas participer à la nouvelle Corte.

Finalement, les magistrats ont aussi perdu le soutien qu'ils avaient auparavant du côté de Projusticia qui a été inscrite dans un nouveau ministère créé en novembre 2007 comme le Ministerio de Justicia, Cultos y Derechos Humanos.<sup>133</sup> L'Equateur n'avait jamais eu un

---

<sup>132</sup> Entretien 7. Mercredi 15 février 2012. Jaime, docteur en jurisprudence, ancien magistrat de la Corte Suprema entre 2002-2007, actuellement avocat en libre exercice, dans son bureau à Quito. 20 mins. Refus d'entretien.

<sup>133</sup> « Correa anuncia creación del Ministerio de Justicia », *El Universo*, 3 novembre 2007.

ministère spécialisé en matière d'administration judiciaire, cette compétence étant laissée à la fonction judiciaire elle-même. Mais en novembre 2007 ce ministère est créé en intégrant par décret présidentiel l'administration qu'existait déjà dans Projusticia<sup>134</sup>. L'importance de celle-ci dans la conformation du ministère s'observe par exemple à travers les personnes qui ont occupé le poste de ministre dans un premier temps. Les premiers qu'ont été à la tête de ce ministère ont été Gustavo Jalkh entre novembre 2007 et février 2009, suivi par Nestor Arbo entre février 2009 et avril 2010, tous les deux anciens directeurs de Projusticia. Ce ministère a donc pris en charge la plupart des programmes qui existaient déjà dans cette première institution.<sup>135</sup> C'est ainsi que le ministère a aussi mené des projets de modernisation des tribunaux, de création de centres de médiation et assistance juridique et surtout de coordination de la réforme judiciaire entre acteurs judiciaires, politiques ou des organisations sociales se réclamant de la « *société civile* ». Même si les demandes des magistrats n'ont pas été incluses dans la Constitution par l'assemblée constituante, ce ne sont pas tous les éléments de leurs plans de réforme qu'ont été mis à l'écart après 2007. Au contraire, une grande partie du contenu des plans élaborés en 2007<sup>136</sup> ont fourni la base du travail du ministère, au moins en ce qui concerne les aspects « *techniques* » de réforme judiciaire tels que l'implémentation de nouvelles technologies et l'application de nouveaux modèles gestionnaires dans l'objectif d'améliorer l'efficacité et la transparence dans le travail judiciaire.<sup>137</sup>

Pour certains anciens magistrats ou membres de Projusticia, l'inclusion de cette organisation dans le ministère a signifié pratiquement sa fin.<sup>138</sup> Ils affirment que « *c'est là que tout a été perdu* » car Projusticia qui était une importante organisation est devenue une « *petite dépendance* » du ministère, ayant perdu par ailleurs le financement qu'elle avait avant de la part de la Banque mondiale et la BID. Pourtant, ce qui nous intéresse davantage est comment ceci s'est traduit par une perte de ressources pour les magistrats. Bien entendu, la création du ministère a signifié littéralement une « *perte* » car Projusticia qui était une organisation attachée à la Corte a été déplacée vers le gouvernement. Pourtant le point le plus

---

<sup>134</sup> L'objectif mis en avant pour justifier l'intégration de Projusticia dans le nouveau ministère était « *d'éliminer la répétition des efforts, la duplication des compétences et garantir l'optimisation des ressources* ». Décret exécutif n° 883.

<sup>135</sup> Ministerio de Justicia, Projusticia, *El primer paso a la justicia. Experiencia del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y de ProJusticia*, op. cit., p. 88.

<sup>136</sup> Corte Suprema, Projusticia, *Plan Integral de Reformas del Sector Justicia 2007-2011*, 2007 ; Corte Suprema, Projusticia, *Plan Estratégico de la Función Judicial para el Mejoramiento de los Servicios de Justicia 2007-2012*, 2007.

<sup>137</sup> Ministerio de Justicia, Projusticia, *El primer paso a la justicia. Experiencia del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y de ProJusticia*, op. cit., p. 89.

<sup>138</sup> Entretien 3. Mercredi 8 février 2012. Marco, ingénieur de systèmes spécialisé en administration publique, sous-responsable de projet dans la direction de « *modèle de gestion* » du conseil de transition depuis septembre 2011 et ancien directeur de personnel dans le Consejo de la Judicatura entre 2009-2011, dans un restaurant près du bâtiment du Consejo de la Judicatura. 1 heure.

important à voir est ce que cela a signifié pour la relation entre les deux. Ainsi, même si on accepte l'idée qu'une partie importante du personnel présent à Projusticia a été intégré dans le Ministerio de Justicia, il serait difficile d'affirmer que leur travail n'a pas été affecté. En effet, le ministère a d'autres enjeux que ceux de Projusticia ce qui va le mener à adopter une position beaucoup plus critique contre les magistrats et même toute l'administration judiciaire comme on va le voir dans le chapitre suivant. De plus, la relation avec les magistrats se détériore à mesure qu'il y a des modifications dans le personnel du ministère. En tant qu'institution du gouvernement les acteurs que s'y trouvent sont susceptibles d'être déplacés en fonction des décisions de la Présidence. Sous le gouvernement de Rafael Correa cela a signifié le remplacement fréquent des ministres, non seulement ceux de la justice mais tous en général. De ce fait, en avril 2010 un changement significatif semble ce produire avec l'arrivée de José Serrano au Ministerio de Justicia. Serrano détenait précédemment le poste de secrétaire de transparence, poste auquel il avait déjà dirigé des enquêtes contre les membres du corps judiciaire pour des charges de corruption. Le matériel recueilli montre un nombre important de communiqués de Serrano en tant que secrétaire de transparence adressés au Consejo de la Judicatura sollicitant la révocation de juges accusés de corruption. Il est ainsi l'un des acteurs qui a contribué en grande mesure à la reformulation du « *problème judiciaire* » dans le sens d'un croissant discrédit des magistrats et du corps judiciaire en général.

Dans ce contexte où les magistrats perdent leurs point d'appui, ce qui change est l'efficacité des critiques qui leurs sont adressées. Les accusations de corruption et les tentatives des parlementaires pour enquêter les magistrats et les engager dans des procès politique ne sont pas nouvelles, mais il semble que ceux-ci ont le plus souvent réussi à limiter la portée de ces dénonciations, tel qu'on l'a vu au début de ce chapitre. Pourtant, en raison des changements décrits jusqu'ici, ce qu'on observe à partir de 2007 est une perte de maîtrise des magistrats des effets des dénonciations de corruption. L'on peut assumer que les dirigeants politiques qu'arrivent au pouvoir en 2007 sont moins portés à « *fermer les yeux* » et à respecter les accords tacites de *non-ingérence* face à des activités peu légitimes au regard des valeurs supposées être celles des magistrats.<sup>139</sup> Dans les mots de Damien de Blic et Cyril Lemieux, ces acteurs politiques constituent un public à travers lequel la violation d'une norme peut devenir un scandale<sup>140</sup> entraînant des effets de délégitimation pour les acteurs impliqués. Tel a été le cas lors de quelques affaires très publicisés où les magistrats ont été accusés publiquement de corruption et de manque de probité. Cela s'est produit par exemple en juin 2009 lorsque les magistrats ont mis en liberté à Jorge Hugo Reyes, réputé dans les médias comme l'un des plus grands trafiquants de drogue dans le pays,<sup>141</sup> on encore en janvier 2010

---

<sup>139</sup> Michel DOBRY, *Sociologie de crises politiques*, op. cit. p. 113.

<sup>140</sup> Damien DE BLIC, Cyril LEMIEUX, « Le scandale comme épreuve. Eléments de sociologie pragmatique », *Politix*, vol. 3, n° 71, 2005, p. 21.

<sup>141</sup> « Reyes Torres está libre », *El Hoy*, 13 juin 2009.

lorsqu'ils ont assoupli les charges contre les frères Isaiás, des anciens banquiers accusés d'enrichissement illégal avec des fonds publics.

### **La mise en cause du travail judiciaire** **Les magistrats face aux responsables de la crise économique de 1999\***

La deuxième moitié des années 1990 a été marquée par une croissante instabilité économique et la dévaluation massive de la monnaie nationale équatorienne. Face au risque de faillite de plusieurs banques, le gouvernement néolibéral de Jamil Mahuad (1998-2000) a adopté une politique de « *sauvetage bancaire* » pour racheter leurs dettes. L'une des banques bénéficiaires du « *sauvetage* » a été Filanbanco, l'une des banques les plus importantes du pays appartenant à la famille Isaiás. Malgré cette politique un grand nombre de banques (dont Filanbanco) est tombé en faillite, provoquant la perte de l'épargne de leurs clients. Peu après ces événements, des procès judiciaires ont été engagés pour « *péculat* » contre les personnes considérées responsables de la crise, dont Jamil Mahuad et les frères Isaiás. Malgré leur similarité (mêmes événements et accusation d'un même délit) ces procès ont connu des trajectoires différentes.

Le procès contre Mahuad a été résolu par la Corte Suprema en juin 2006. Les magistrats ont décidé l'annulation des charges contre lui car ils ont considéré qu'il n'y avait pas assez de preuves pour le condamner. Cette décision a été protestée par plusieurs hommes politiques qui ont soupçonné une affaire de corruption. Même à l'intérieur de la Corte certains magistrats ont critiqué publiquement cette décision affirmant que les preuves administrées contre Mahuad étaient largement suffisantes pour obtenir une peine d'emprisonnement. Certains parlementaires ont demandé au Parquet d'enquêter la Corte Suprema et même de réviser les finances des magistrats. Le Parquet a sollicité en juillet la réouverture du procès mais cette demande a été niée à la Corte. Le procès a été rouvert un an plus tard, mais aucune sanction n'a été prise contre les magistrats.

A son tour, en janvier 2010 c'est le procès contre les frères Isaiás qui saisi le débat public. Les magistrats de la Corte Nacional ne décident pas l'annulation des charges contre eux, mais changent le délit de « *péculat* » pour celui de « *falsification de documents* » ce qui aurait réduit la peine en cas d'être déclarés coupables. La réaction politique a été immédiate. Plusieurs acteurs ont dénoncé un acte de corruption, notamment les parlementaires, le secrétaire de transparence José Serrano, et même le chef de l'Etat. Quelques jours plus tard le Consejo de la Judicatura décide la révocation de ces magistrats argumentant un manquement de respect pour la Constitution. De leur côté, les magistrats ont présenté un recours de protection à la Corte Constitucional argumentant que le Consejo n'a pas la compétence légale pour prendre ce type de décision. Pourtant, ces magistrats n'ont pas pu par la suite réintégrer la Corte Nacional.

*\* Les événements reconstruits dans cet encadré s'appuient sur l'information obtenu lors de la révision de presse réalisée pour ce mémoire dont on peut citer les articles suivants, tous parus dans le journal El Universo : « Fallo a favor de Mahuad sacude al Congreso », 7 juin 2006 ; « Caso Isaiás prescribe por fallo judicial », 18 janvier 2010 ; et « CJ oficializó salida de jueces del caso Filanbanco », du 30 mars 2010.*

Lors de ces occasions les magistrats ont dû non seulement faire face aux critiques publiques, mais aussi affronter des sanctions réelles qu'ont été appliquées contre eux. En effet, dans les deux cas cités le Consejo de la Judicatura a fait l'exercice de ses nouvelles attributions (non pas sans provoquer des conflits avec les magistrats de la Corte Nacional) et a décidé la révocation des magistrats. De leur côté, ceux-ci ont essayé de protester les sanctions

prises par le Consejo de la Judicatura sans pour autant réussir à rétablir les magistrats. Face à une telle situation les magistrats ont consacré de nombreuses déclarations publiques à la défense de leur travail et surtout à réclamer du respect pour l'indépendance judiciaire. Cela n'a pas empêché pour autant aux hommes politiques de demander publiquement au Consejo de la Judicatura la révocation des magistrats accusés de corruption.

Pourtant, s'il y a un sujet particulier à travers lequel s'est jouée la scandalisation du fonctionnement de la justice (non seulement les magistrats mais le système dans son ensemble) et qui a permis de relancer la réforme judiciaire, c'est bien la question de la « *sécurité citoyenne* ». Plusieurs travaux montrent que depuis plusieurs années les politiques publiques en Equateur ont été tournées vers une croissante préoccupation pour les sujets de sécurité.<sup>142</sup> En témoigne par exemple une hausse régulière du budget consacré à la justice depuis l'année 2000 et l'apparition de revues spécialisées sur ce sujet.<sup>143</sup> De plus, les médias ont aussi contribué à leur tour à populariser cette thématique en évoquant une hausse dans l'insécurité, ou encore une « *vague de délinquance* »<sup>144</sup> (dont l'existence réelle serait à vérifier) que menacerait la sécurité des citoyens.

L'intérêt pour nous est de regarder la façon dont la question sécuritaire a contribué à mettre en cause, ou encore à « *scandaliser* » le travail du corps judiciaire et le fonctionnement du système de justice. En effet, au cours de 2009 et 2010 l'idée que les juges sont les responsables de l'insécurité s'est largement répandue dans le débat public tout en permettant au gouvernement de s'approprier du discours de la réforme judiciaire. Celle-ci est mobilisée par les acteurs politiques comme une mesure nécessaire pour s'attaquer aux problèmes qui menacent le bien-être des citoyens.

L'attribution aux juges de la responsabilité de la hausse d'insécurité se joue dans plusieurs espaces et interactions (ou plutôt conflits) entre les acteurs investis dans ce sujet. Le matériel recueilli montre bien la diversité de formulations de ce « *problème* », chacune identifiant les possibles causes que l'ont provoqué. Une révision de la presse équatorienne dans les années 2009 et 2010 montre clairement cette concurrence des diagnostics car le recours aux médias a été un enjeu important pour ces acteurs cherchant à « *garder leur face* ». <sup>145</sup> De telle manière on observe un échange très visible de critiques entre les acteurs impliqués. C'est ainsi par exemple que les juges sont accusés de corruption lors des procès,

---

<sup>142</sup> Pablo SALAZAR CANELOS, Alexandra LASTRA ANDRADE, « El presupuesto de la seguridad », in Alfredo SANTILLAN, Jenny PONTON, Daniel PONTON (dirs.), *Ciudad Segura. Debates sobre seguridad ciudadana*, Quito, Flacso, 2007, p. 227-254.

<sup>143</sup> Comme exemple l'on peut citer les revues *Seguridad Ciudadana* créée en 2006, et *Urvio* créée en 2007, toutes les deux consacrées aux questions de sécurité. Elles dédient des numéros spécialisés abordant des thèmes comme le fonctionnement de la police, les bandes criminelles organisées, la réforme judiciaire, etc.

<sup>144</sup> « 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.

<sup>145</sup> Erving GOFFMAN, *Les rites d'interaction*, Paris, Les éditions de minuit, 1974, p. 9.

ou encore que les policiers sont accusés d'incapacité pour arrêter les criminels au moment où ils commettent les délits. Même les parlementaires sont mis en cause dans le débat car les lois sont vues par certains comme trop « *laxistes* » vers les délinquants.

Ce sont pourtant les membres du gouvernement ceux qui ont réussi le mieux à s'approprier et à mobiliser la thématique de l'insécurité dans le débat public. Ces acteurs ont repris à leur compte ce sujet pour critiquer l'activité des juges que selon eux, fait preuve d'une absence de probité et de considération pour la citoyenneté. L'un des acteurs clé dans la mise en cause des juges a été le Ministerio de Justicia (surtout avec l'arrivée de José Serrano) qui a joué un rôle important dans la publicisation de ces dénonciations. Etant directement impliqué dans les questions de justice, le ministère a été capable de produire des statistiques qui évaluent le travail de juges et qui permettent de démontrer leur responsabilité dans la hausse d'insécurité. Les critiques provenant du ministère ne sont pas donc purement rhétoriques mais auraient aussi un fondement « *objectif* » qui montre la dégradation du système de justice. C'est ainsi qu'en juin 2010 ce ministère a diffusé publiquement qu'au cours de 2009 et 2010 il y aurait eu plus de 4.000 mises en liberté d'office en raison du prolongement des procès au-delà de la période de détention provisoire.<sup>146</sup> Dans la réalité il est difficile d'attribuer l'allongement des procès uniquement aux juges. Plusieurs sont les éléments qui contribuent à ceci, la prolongation des procès étant aussi une pratique de certains avocats qui cherchent cette mise en liberté d'office de leurs clients.<sup>147</sup> Pourtant dans le discours politique le lien est évident entre activité judiciaire et hausse de la délinquance. D'après ces acteurs, les juges auraient contribué à la hausse d'insécurité car ils ont mis en liberté plus de 4,000 délinquants en prolongeant de façon injustifiée les procès au-delà de la période de détention provisoire. La critique politique n'est pas absente dans ces dénonciations car c'est précisément à Guayaquil, bastion du PSC, que la corruption judiciaire est la plus élevée, ce qui est vue comme le produit de l'influence du parti dans les tribunaux.

La question sécuritaire est donc un élément central du débat judiciaire tout au long de 2009 et 2010 et une importante « *stratégie de scandalisation* »<sup>148</sup> employée par les hommes politiques. Le discours politique ne fait pas que dénoncer les juges mais aussi mobilise des catégories qui permettent de provoquer l'indignation chez les gens et de réaffirmer la nécessité de réaliser des réformes dans le système de justice. Dans ce sens, le discrédit du corps judiciaire ne se produit pas sans renforcer l'idée que ce sont les hommes politiques qui doivent intervenir et prendre les choses en main. La critique des juges est ainsi accompagné

---

<sup>146</sup> « Denuncian 4.436 caducidades de prisión preventiva », *La Hora*, 29 juin 2010.

<sup>147</sup> « Caducidad de la prisión preventiva, una historia de cambios en 12 años », *El Universo*, 5 décembre 2010.

<sup>148</sup> Ce terme est emprunté à Miche Offerlé qui y voit un élément parmi d'autres qui composent les répertoires d'action des groupes d'intérêt. Ceux-ci peuvent recourir à la « *scandalisation* » en vue d'obtenir des objectifs valorisés par l'organisation. « *Scandaliser* » c'est donc énoncer qu'il y a scandale ; c'est affirmer qu'un seuil a été franchi, qu'une réalité n'est pas tolérable, et c'est aussi trouver les moyens de faire dire et faire croire que la situation est scandaleuse. Michel OFFERLE, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 122-123.

du renforcement de l'autorité des hommes politiques qui trouvent des nouveaux arguments et créent de nouveaux espaces pour entrer dans le débat autour de la justice. L'image d'une justice détériorée est donc l'occasion pour ces acteurs de se réapproprier de l'idée de réformer la justice car pour eux c'est toute la sécurité des citoyens qui est en jeu. De même que dans d'autres situations où la sécurité des personnes semble menacée, ici aussi les hommes politiques ont la possibilité de faire preuve de leur capacité d'exercer leur pouvoir et assumer le rôle de décideurs.<sup>149</sup> La preuve la plus claire de cette affirmation de leur autorité serait le référendum de mai 2011 où les sujets de lutte contre l'insécurité et de réforme judiciaire sont parmi les plus importants.

Donc, à mesure que se répand l'idée de la nécessité de réformes « *urgentes* », ce qui se diffuse aussi est l'image des leaders politiques soucieux pour transformer la justice. Cette représentation se diffuse publiquement par plusieurs canaux. Bien entendu les médias jouent un rôle très important mais s'il y a un vecteur de communication qui ressort pour sa particularité, c'est sans doute les émissions télévisées hebdomadaires du chef de l'Etat. Ces émissions constituent l'un des vecteurs où se produit la scandalisation des juges car ils sont dénoncés devant une tribune remplie qui partage l'indignation affichée par le Président lui-même. Dans ces espaces se diffuse aussi l'image du leader charismatique qui s'occupe personnellement des problèmes des citoyens. Elles constituent une sorte d'interaction ritualisée<sup>150</sup> où c'est le chef de l'Etat qui est mis en direct contact avec les citoyens ; cela dans une ambiance détendue, humoristique et joyeuse (le plus souvent accompagnée par des groupes musicaux et des animateurs). L'importance de ces espaces pour notre sujet est que c'est ici que s'annonce la prophétie de changement et d'une « *révolution* » dans le pays. C'est ici que la promesse de temps nouveaux est constamment rappelée et assimilée à la figure personnelle de Rafael Correa qui est mis en avant comme l'architecte des politiques du gouvernement. En d'autres termes, c'est ici que la figure de Correa s'assimile à celle de la réforme judiciaire au point que le débat public ne distingue pas entre l'un et l'autre. En effet, la réforme judiciaire serait bien *la* réforme de Correa et c'est à lui d'attribuer sa réussite ou son échec.

### **La mise en scène du politique en charge de la réforme judiciaire**

#### **Extrait de l'émission présidentielle du 12 mars 2012**

L'émission du 12 mars 2012 se réalise au centre éducatif Manuela Cañizares à Quito. Dans l'audience plusieurs personnes ont des drapeaux de l'Equateur, du Venezuela et de Cuba. De même, plusieurs banderoles sont affichées avec des messages de soutien pour le Président. La scène consiste dans une table avec Correa et un assistant. Des membres du cabinet sont aussi présents lors de l'émission, dont certains peuvent intervenir sur des sujets précis. Dans cette occasion il y a aussi la présence d'Ignacio Ramonet comme invité spécial. Après une introduction musicale le Président Correa réalise son bilan

<sup>149</sup> Claude GILBERT, *Le pouvoir en situation extrême. Catastrophes et politique*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 16-17.

<sup>150</sup> Erving GOFFMAN, *Les rites d'interaction*, op. cit. 230 pages.

d'activités de la semaine. Il aborde plusieurs thématiques dont l'état d'avancement de la réforme dirigée par le conseil transitoire mis en place il y a presque un an lors du référendum de mai 2011 :



Source: El Tiempo

*« Il n'y a pas encore une transformation intégrale des juges pénaux et de beaucoup d'autres fonctionnaires des tribunaux pénaux et la corruption continue. Nous avons dit au conseil de transition qu'ils doivent nous donner des réponses plus rapidement. Ils ont dit qu'ils sont dans les processus d'évaluation et pendant cela, tout délinquant qui est pris par la police est mis en liberté par les juges pénaux. [...] Il y a eu entre janvier 2011 et avril 2012, un peu plus d'un an, 4,643 détentions pour délits flagrants, et plus de moitié ont été libérés, 53%. Ceux-ci 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 l'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 avec 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. S'il vous plaît conseil de transition, on ne peut plus permettre cela. [...] 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 faim devant les tribunaux pour que ces juges corrompus 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. Messieurs du conseil de transition, s'il vous plaît, au nom du pays, je vous demande plus de radicalité pour sortir les juges corrompus qui font tant de mal au pays. [applaudissements et cris de « réélection »].*

Partie II - L'intervention du politique dans la  
question judiciaire  
Un projet politique pour la justice ?

L'arrivée d'un nouveau gouvernement a signifié un choc important dans l'administration du système judiciaire. Les magistrats qui auparavant y occupaient une place prépondérante se trouvent délégitimés en tant qu'administrateurs de la justice ce qui altère les arrangements institutionnels. Les accords consolidés et les interactions routinières entre acteurs judiciaires et politiques se trouvent bouleversés. Autrement dit, on serait dans un moment où les logiques d'institutions perdent leur emprise sur les pratiques des acteurs comme ceux caractéristiques des processus de « *désectorisation* » décrits par Michel Dobry.<sup>151</sup> Dans ces situations les frontières des institutions deviennent plus floues, résultant des mobilisations multiples et de l'intervention dans un « *secteur* » des agents qui lui sont externes. Ces mobilisations peuvent être porteuses des revendications critiques contre les institutions, leur fonctionnement mais aussi leur légitimité. C'est dans ces moments qu'il est le plus probable d'observer des changements les plus radicaux dans le sens d'une disparition de l'ensemble des règles anciennes et leur remplacement par des nouvelles. Dans cette deuxième partie, il s'agit de voir dans quelle mesure la réforme judiciaire relèverait d'une logique similaire.

Le choc qu'a été l'arrivée d'un nouveau gouvernement a constitué une perte de valeur des ressources de légitimité des magistrats. Pourtant, d'une façon similaire à ce que Jean-Louis Briquet a décrit lors des crises politiques en Italie, la délégitimation ne se manifeste qu'à partir du moment où elle est prise en charge par des agents mobilisateurs et qu'elle acquiert une réelle effectivité.<sup>152</sup> La question qui se pose est donc comment différents groupes d'acteurs essaient d'occuper la place laissée par les magistrats en tant qu'administrateurs de la justice et par là rétablir un fonctionnement routinier du système de justice ; comment les acteurs tentent de rétablir les arrangements institutionnels tout en affirmant leur position à l'intérieur de ce système. En d'autres termes, dans un contexte où les arrangements institutionnels, les logiques d'institutions, et leur fonctionnement routinier sont altérés, ce qu'il faut analyser est quels sont les acteurs qui vont réussir à affirmer leur autorité et s'imposer dans l'administration de la justice.

L'hypothèse est donc que c'est au cours de cette concurrence que les acteurs du champ politique (et plus précisément les membres du gouvernement) vont réussir à élargir leur capacité d'intervention dans l'administration judiciaire jusqu'au point de s'appropriier du cours de la réforme en recourant au référendum. Cet élargissement des marges de manœuvre du politique dans la fonction judiciaire ne se produit pas sans l'élimination de possibles concurrents pour le monopole de la réforme. Tel est le cas du Consejo de la Judicatura qui est l'institution que dans un premier temps va essayer de s'affirmer comme autorité administrative dans la fonction judiciaire. Pourtant, les difficultés éprouvées pour consolider sa position en tant qu'administrateur vont provoquer de questionnements et critiques de la

---

<sup>151</sup> Michel DOBRY, *Sociologie de crises politiques*, op. cit. p. 126-138.

<sup>152</sup> Jean-Louis BRIQUET, « L'impératif du changement. Critique de la classe politique et renouvellement des parlementaires dans la crise italienne (1992-1994) », in Michel OFFERLE (dir.), *La profession politique XIX-XX siècles*, Paris, Belin, 1999, p. 257.

part des hommes politiques. La conflictualité entre les deux atteint son point maximum au moment du référendum. Celui-ci marque un moment de rupture avec l'arrivée dans la fonction judiciaire d'un nouveau personnel formé au management. Ce personnel va former une nouvelle institution pour une période de transition de dix-huit mois qui est le Consejo de la Judicatura de Transición, chargée de restructurer la justice. La mise en place de ce conseil transitoire permet de tester l'hypothèse d'une diffusion des pratiques managériales au sein de l'administration publique. Pourtant au-delà de la dimension rationnelle et technique de ce conseil, il faut regarder de près qui sont les importateurs des instruments managériaux ainsi que les aléas de la technicité de cette restructuration.

Au-delà des changements réels provoqués par l'application de pratiques de management et de nouvelles technologies, l'objectif est toujours de revenir aux usages politiques de cette réforme. Par conséquent, l'hypothèse à tester est celle d'une appropriation politique de celle-ci ainsi que du travail du conseil transitoire. Cette appropriation irait dans le sens d'une confirmation de la promesse du président Correa d'un changement d'époque et d'une révolution dans l'exercice de la justice. L'intérêt est de voir comment se construit le récit qui présente la réforme comme une « réussite » (même si le travail du conseil transitoire n'est pas terminé) qui ratifie la prophétie de l'avènement de temps nouveaux, non seulement pour la justice mais pour tout le pays.

## Chapitre 3 - Acteurs concurrents pour le monopole de la réforme judiciaire

### Le Consejo de la Judicatura sous le regard du politique

La dévalorisation des ressources de légitimité des magistrats implique la possibilité pour de nouveaux acteurs de s'affirmer en tant qu'administrateurs de la justice. Dans un premier temps, ce rôle sera réclamé par le Consejo de la Judicatura qui devient en principe avec la Constitution de 2008 le seul organe administratif de la justice. Pourtant, les difficultés que ces acteurs vont éprouver pour consolider leur position dans la fonction judiciaire va alimenter de nombreux questionnements par des acteurs du champ politique concernant leur capacité d'assumer ces fonctions administratives. Que ce soient des députés dans l'arène parlementaire ou des membres du gouvernement (en particulier au sein du Ministerio de Justicia), divers acteurs vont se prononcer à cet égard et vont faire valoir leur position institutionnelle et les moyens dont ils disposent pour intervenir dans l'administration judiciaire. Celle-ci ne se produit pas sans provoquer des conflits (très publicisés par ailleurs) avec les membres du Consejo de la Judicatura. La légitimité de ces derniers va se trouver de plus en plus menacés à mesure que les questionnements concernant leur travail vont se multiplier.

L'on est donc dans un contexte de concurrence entre différents acteurs qu'entrent en lutte pour le monopole de la réforme ; c'est-à-dire pour le monopole de l'édition de normes et d'instruments de maîtrise de l'ensemble du système judiciaire.<sup>153</sup> La mise en cause de la

---

<sup>153</sup> Philippe BEZES, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, op. cit. p. 50.

légitimité de chacun s'observe par l'échange de « coups »<sup>154</sup> et une croissante conflictualité entre acteurs judiciaires et hommes politiques. Dans ce contexte, c'est le référendum tenu en mai 2011 qui s'impose en tant que solution au « problème judiciaire ». Lors de cette occasion ce sont les membres du gouvernement qui réussissent à s'imposer dans la question judiciaire et à trancher entre les différents groupes d'acteurs investis dans celle-ci. Le référendum devient donc la modalité de réalisation de la réforme qui l'emporte sur toutes les autres tout en excluant du jeu les défenseurs des voies alternatives pour mener la réforme.

## A) La publicisation des conflits du Consejo de la Judicatura

Après l'adoption d'une nouvelle Constitution en septembre 2008 et la réalisation des plusieurs réformes aux textes de loi dont le *Código Orgánico de la Función Judicial* (Code organique de la fonction judiciaire), l'Equateur entre dans un nouveau cadre légal qui change de façon considérable le fonctionnement du système de justice. Ce nouveau cadre attribue de nouvelles compétences au Consejo de la Judicatura, devient le « *seul organe de gouvernement, d'administration, de surveillance et de discipline de la fonction judiciaire* »<sup>155</sup>. Si l'on s'en souvient, cette institution existe en Equateur depuis 1998 mais avait toujours été mise à l'écart par la Corte Suprema. Le Consejo était réduit principalement à l'exécution des politiques définies par la Corte Suprema sans pouvoir d'initiative pour mener des projets ou faire des réformes.<sup>156</sup> Après 2008, la distribution des compétences change de façon considérable car le Consejo occupe tout seul la place de responsable de toutes les dimensions non-juridictionnelles de la justice en Equateur. Cela crée une opportunité pour ces acteurs de changer leur rôle institutionnel, et de modifier les règles et les pratiques qui donnent corps à leur institution, le Consejo de la Judicatura. Suivant Brigitte Gaïti, c'est dans ces moments quand les rôles et les positions ne sont pas encore redéfinis en pratique sinon en principe, que sont appropriés et redéfinis de nouveaux modes de décision et d'action, que s'essaient et s'éprouvent d'autres ressources<sup>157</sup> et que s'instaure un nouvel état d'autorité dans l'institution.

Les changements vécus à l'intérieur du Consejo de la Judicatura après l'adoption de la Constitution de 2008 peuvent être analysés comme des produits propres à ce moment de « *naissance d'une institution* » où tout ou presque semble à inventer<sup>158</sup>. Bien entendu une

---

<sup>154</sup> Michel DOBRY, *Sociologie de crises politiques*, op. cit, p. 22.

<sup>155</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, art. 254.

<sup>156</sup> Comisión Andina de Juristas, *La Reforma Judicial en la Región Andina. ¿Qué se ha hecho, donde estamos, adonde vamos?*, op. cit. p. 75.

<sup>157</sup> Brigitte GAÏTI, *De Gaulle prophète de la Cinquième République (1946-1962)*, op. cit. p. 326.

<sup>158</sup> Julien MEIMON, « Sur le fil. La naissance d'une institution », in Jacques LAGROYE, Michel OFFERLE (dirs.), *Sociologie de l'institution*, op. cit. p. 105.

institution n'est presque jamais créée à partir de rien, et le cas du Consejo de la Judicatura n'est pas une exception. Il existait déjà et il avait aussi toute une structure organisationnelle et matérielle. Pourtant, ce qui nous intéresse est la transformation dans les rôles des acteurs, leurs attentes, et surtout la position qu'ils essaient d'affirmer dans un nouvel ordre institutionnel. Il faut donc voir ses rapports avec d'autres institutions impliquées dans l'administration de la justice.

D'après Julien Meimon, l'une des dimensions les plus importantes de la naissance d'une institution est son inscription dans l'ordre institutionnel. Pour cet auteur cette inscription renvoie à l'ensemble des mécanismes qui permettent à une institution de « *trouver sa place* »<sup>159</sup>. Cet auteur comprend par ces mécanismes les conflits et les luttes pour gagner du terrain dans le champ bureaucratique, les stratégies pour faire connaître l'institution auprès des autres et la capacité de consolider des arrangements ou des collusions avec elles. En d'autres termes, « *trouver sa place* » signifie rétablir des pratiques et des interactions routinières permettant le fonctionnement d'une institution ainsi que sa coopération avec d'autres.

Dans le cas du Consejo de la Judicatura, retrouver un fonctionnement routinier du système judiciaire après l'exclusion des magistrats des espaces administratifs a résulté une tâche difficile à accomplir. Le Consejo a connu d'importantes limitations dans son travail administratif en raison de la conflictualité avec d'autres institutions réticentes à lui reconnaître une place dans le système de justice. Ces dernières, comme dans beaucoup d'autres cas, ont essayé de protéger leur territoire bureaucratique et leur autorité. Cela a provoqué de nombreux conflits avec le Consejo de la Judicatura qui s'est retrouvé en position de menacer l'ordre établi.

L'un des acteurs désireux de protéger son pouvoir dans le système de justice a été le syndicat des fonctionnaires judiciaires, la Fenaje. Ce syndicat a pendant longtemps été très influent dans l'administration de la justice car il recourait souvent aux grèves et aux blocages pour exercer de la pression auprès des acteurs en charge de la justice tels que les magistrats de la Corte Suprema. A partir des années 2000, ce syndicat connaît une perte d'influence sans pour autant laisser de protéger ses intérêts en exerçant de la pression sur les institutions judiciaires. L'une des telles institutions était le Consejo de la Judicatura à l'intérieur duquel l'influence de la Fenaje était considérable. En effet, plusieurs personnes occupant des postes de responsabilité à l'intérieur du Consejo (par exemple les responsables des directions nationales) étaient aussi des dirigeants syndicaux comme en témoigne la documentation recueillie<sup>160</sup>. Cette infiltration a fait l'objet de réclamations par certains qui voulaient doter au Consejo de plus d'autonomie par rapport aux intérêts de cette organisation. Par ailleurs, la présence des responsables syndicaux était aussi, en principe, interdite par la loi en raison de possibles conflits d'intérêt. Les conflits avec la Fenaje s'aggravaient à mesure que certains

---

<sup>159</sup> *Ibid*, p. 107.

<sup>160</sup> Mémorandum du Consejo de la Judicatura du 8 janvier 2010.

membres du Consejo tentaient d'éliminer sa présence dans celui-ci en destituant les fonctionnaires censés avoir des liens avec le syndicat<sup>161</sup>. Ces tentatives ont souvent échoué à obtenir les résultats souhaités. En effet, plusieurs fois des responsables du Consejo de la Judicatura exigeaient en séance plénière la révocation de ces « *infiltrés* » syndicaux sans pour autant que ces ordres soient exécutés par la suite par les rangs intermédiaires. Tel était le cas par exemple en janvier 2010 quand Oswaldo Dominguez, membre du Consejo et responsable des ressources humaines demande la révocation du chef du Département du Régime Disciplinaire car il occupait aussi des responsabilités officielles à la Fenaje, sans pour autant que cette décision soit appliquée par le directeur du personnel.<sup>162</sup>

Tel que s'en souvient un ancien membre du Consejo, les neuf responsables ont éprouvé beaucoup de mal à affirmer leur autorité même à l'intérieur de l'institution.<sup>163</sup> D'après lui, dans certaines occasions, eux qui étaient les responsables (les « *chefs* ») se voyaient réduits à exécuter leurs propres décisions en raison de la résistance rencontrée de la part des fonctionnaires qui « *étaient plus conditionnés à obéir les dirigeants syndicaux que leurs propres chefs.* »

Si la lutte contre la Fenaje s'est peut-être aggravée avec l'adoption de la nouvelle Constitution, elle existait déjà d'avant, et elle avait déjà provoqué des affrontements de grande magnitude. Un cas exemplaire de cela est celui qu'a eu lieu en février 2007 quand les dirigeants syndicaux ont occupé le bâtiment du Consejo de la Judicatura. En effet, à partir de 2006 avec l'arrivée de nouveaux responsables au Consejo de la Judicatura, celui-ci a vécu un premier processus de dépuración interne visant à éliminer les influences syndicales. Cela a provoqué une grande conflictualité interne et a résulté dans la révocation de deux des neuf responsables du Consejo, proches du syndicat : Xavier Arosemena et Rosa Cotacachi. Cette résolution a été en partie possible grâce au soutien des certains magistrats<sup>164</sup> et a conduit à une révolte du syndicat lequel, d'après Ulpiano Salazar membre du Consejo de la Judicatura en ce moment, a voulu faire une grève nationale. Selon lui, celle-ci a heureusement échoué mais la Fenaje a quand bien même occupé le bâtiment du Consejo pendant trois jours. Son témoignage montre la violence de l'épisode:

*Quand nous sommes arrivés nous avons fait face à l'opposition des dirigeants syndicaux. Ils ont essayé d'arrêter le processus [de restructuration] initié. Ils ont présenté des recours de protection face aux concours pour renouveler les juges. Ils ont présenté des plaintes d'inconstitutionnalité [contre les] concours que nous avons réalisés. Et après, quand cela n'a pas résulté, ils ont fait une campagne médiatique de discrédit. [...] Postérieurement deux membres du Consejo ont été destitués et Luis Muñoz [président de la Fenaje] avec 40*

---

<sup>161</sup> *Ibid*

<sup>162</sup> Mémoire du Consejo de la Judicatura du 27 janvier 2010.

<sup>163</sup> Entretien 4. Jeudi 9 février 2012. Ulpiano Salazar, docteur en jurisprudence, ancien membre du Consejo de la Judicatura entre 2006 et 2011, dans un café près du domicile de l'enquête. 2h30.

<sup>164</sup> Résolution de la Corte Suprema de Justicia du 11 février 2010.

*personnes venues de la côte, qui n'appartenaient pas à la fonction judiciaire, ont pris le bâtiment du Consejo de la Judicatura ; [ils] m'ont attaqué personnellement au huitième étage où était la commission de ressources humaines que je présidais. C'était le 13 février 2007 et nous étions là, en ce moment ils sont arrivés, on a fermé la porte et ils sont arrivés, ils criaient en nous exigeant de sortir, ils avaient des bâtons, des chaînes. Ils ont essayé d'entrer. A un moment donné ils ont réussi à casser la porte [du bureau] et ils sont entrés de façon brutale.<sup>165</sup>*

La lutte contre la Fenaje a donc été l'un des objets dans lesquels les responsables du Consejo de la Judicatura se sont le plus investis entre 2006 et 2011. Affirmer son autorité face à la pression syndicale a été un enjeu principal pour ces acteurs qui se sont affrontés constamment et dans plusieurs arènes. La confrontation la plus visible a eu lieu dans le champ médiatique car chacun profitait des déclarations publiques pour critiquer l'autre. De telle manière, des membres du Consejo comme Ulpiano Salazar protestaient la volonté de la Fenaje de « *se saisir* » de cette institution, alors que les syndicalistes affirmaient vouloir protéger les intérêts des fonctionnaires face à la mauvaise gestion de celui-ci.<sup>166</sup> Pourtant l'affrontement était aussi direct, en face à face tel que s'en souvient une ancienne secrétaire des responsables du Consejo. Elle raconte par exemple comment Luis Muñoz (ancien président de la Fenaje) était souvent au Consejo pour « *se battre* » avec ses membres, recourant même aux menaces personnelles de violence.<sup>167</sup>

Pourtant la difficulté éprouvée par le Consejo de la Judicatura pour trouver *sa* place et pour s'affirmer en tant qu'administrateur judiciaire, ne s'est pas jouée uniquement dans les conflits avec la Fenaje. Du côté de la Corte Nacional, la lutte pour le rôle d'administrateur a été aussi dure car celle-ci recourait à tous les moyens qui lui étaient disponibles pour essayer de contrer les effets du processus de délégitimation qu'elle subissait à partir de l'arrivée d'un nouveau gouvernement en 2007. En effet, avec l'adoption de la nouvelle Constitution en 2008 le Consejo s'est vu attribuer la capacité de sanctionner tous les juges du pays, y compris ceux de la Corte Nacional, provoquant le grand mécontentement des magistrats qui n'ont pas cédé cette prérogative. Par conséquent, à chaque fois que le Consejo a voulu appliquer une mesure disciplinaire contre un juge de la Corte Nacional, celle-ci protestait sa validité.

Ces conflits se sont produits lors de quelques procès très médiatisés de corruption politique ou de trafic de drogue dans lesquels les magistrats ont résolu la mise en liberté des accusés. Ces résolutions ont été très critiquées dans le champ politique qui a tâché de corrompu le travail judiciaire. Face à ces résolutions impopulaires, plusieurs hommes politiques se sont dirigés au Consejo de la Judicatura exigeant des sanctions immédiates pour les magistrats. De leur côté, ceux-ci ont vu dans la menace des sanctions une atteinte contre

---

<sup>165</sup> Entretien 4. Jeudi 9 février 2012. Ulpiano Salazar, docteur en jurisprudence, ancien membre du Consejo de la Judicatura entre 2006 et 2011, dans un café près du domicile de l'enquêté. 2h30.

<sup>166</sup> Reportage du journal télévisé de Canal Uno, diffusé le 4 juin 2010.

<sup>167</sup> Plusieurs histoires anecdotiques ont été racontées de façon informelle lors des conversations quotidiennes pendant la période d'observation réalisée au conseil de transition entre janvier et février 2012.

leur autonomie et contre l'indépendance judiciaire. De telle manière, les magistrats accusaient le Consejo de s'excéder dans ses fonctions et de s'attribuer des pouvoirs qu'en principe il n'aurait pas. Dans ce contexte, le Consejo de la Judicatura se trouvait dans une position difficile car il était au centre des critiques. Celles-ci provenaient à la fois des magistrats qui réclamaient du respect pour leur travail et des hommes politiques qui voulaient des sanctions immédiates. Dans les deux cas, ces acteurs dénonçaient ce qui était pour eux une incapacité du Consejo de bien administrer la justice.

Tel a été le cas, par exemple, en juin 2009 quand les juges de la Corte Nacional ont déclaré la mise en liberté de Jorge Hugo Reyes pour trafic de drogue. Cela allait à l'encontre d'une résolution prise sept ans auparavant en 2002 dans laquelle il avait été condamné à vingt-cinq ans de prison. Dans le discours médiatique il est réputé être l'un des plus grands trafiquants de drogue du pays mais sa peine avait été abrogée par une supposée absence de preuves contre lui.<sup>168</sup> La Corte Nacional a donc décidé en 2009 sa mise en liberté mais aussi la dévolution de toutes les propriétés qui lui ont été saisies. Cette décision a provoqué un grand nombre de critiques de parlementaires et des membres du gouvernement qui ont soupçonné (ou plutôt présenté comme une évidence) une affaire de corruption. Du côté du Consejo de la Judicatura, quelques jours plus tard à la suite d'une plainte présentée par le Ministerio de Justicia, ils décident la destitution des magistrats impliqués dans le procès. Le Consejo affirme que ces magistrats « *se sont valus de l'autorité de leurs postes pour violer la Loi, la sécurité juridique des citoyens* », ce qui est davantage aggravé car ils sont « *ceux qui représentent la plus élevée autorité juridique et qui doivent respecter et faire respecter la Constitution et la Loi de la République.* »<sup>169</sup>

A la suite de cette décision les magistrats de la Corte Nacional ont présenté un recours de protection auprès de la Corte Constitucional, institution chargée de veiller pour le respect de la Constitution, avec l'argument que le Consejo de la Judicatura n'a pas la compétence pour administrer des sanctions telles que la révocation des magistrats. En effet, ici on serait dans une situation imprécise où la frontière est floue entre ce qui relève purement de l'administratif ou ce qui entre dans le terrain du judiciaire. C'est ici que se joue la frontière entre les deux institutions, chacun définissant à sa faveur ce qui est écrit dans la loi. C'est dans ce sens que les membres du Consejo justifient leurs actions en évoquant des articles constitutionnels que définissaient le Consejo de la Judicatura comme l'organe chargé de veiller pour le gouvernement et la transparence de la fonction judiciaire.<sup>170</sup> De telle manière la résolution de révocation contre les magistrats impliqués mobilise des arguments qui seraient en principe administratifs (par exemple des manquements dans la procédure) mais qui frôlent le juridique. Ils affirment par exemple que les magistrats n'ont pas argumenté suffisamment bien (c'est-à-dire avec le fondement juridique nécessaire) la décision de libérer Jorge Hugo

---

<sup>168</sup> « Jorge Hugo Reyes fue absuelto del delito de narcotráfico », *El Universo*, 13 juin 2009.

<sup>169</sup> Enquête administrative du Consejo de la Judicatura résolue en séance plénière le 19 juin 2009.

<sup>170</sup> Art. 181, Constitución de la República del Ecuador.

Reyes, ce qu'en principe ne pourrait affirmer qu'une cour de cassation. Tel a été au moins la réponse des magistrats qui ont protesté ce que pour eux a été une attaque contre l'indépendance judiciaire.

De la même façon qu'avec la Fenaje, ce qui se joue ici est la légitimité du Consejo de la Judicatura en tant qu'administrateur judiciaire. Tel que le précise Julien Meimon, c'est à travers les conflits et la concurrence avec d'autres institutions qu'une nouvelle entité devient visible et est dotée d'une existence tangible ; cela au détriment des acteurs existants qui veulent préserver leur territoire bureaucratique<sup>171</sup>. Les conflits institutionnels sont des éléments récurrents dans les processus d'institutionnalisation qui contribuent à créer un nouvel ordre institutionnel après un bouleversement initial comme celui qui se vit avec la création d'une nouvelle institution. Pourtant ce qui nous intéresse ici n'est pas seulement la nature des conflits entre acteurs judiciaires mais comment ceux-ci ont participé à la politisation de la justice. C'est-à-dire, comment ces conflits ont été perçus dans le champ politique et ont alimenté la critique de ces acteurs à l'égard des administrateurs judiciaires, donc le Consejo de la Judicatura.

Les conflits entre acteurs judiciaires comme ceux produits lors du procès de Jorge Hugo Reyes ont été dotés d'une grande visibilité. D'autres cas similaires ont contribué tout autant à la publicisation des luttes entre Corte Nacional et Consejo de la Judicatura (ou encore entre celui-ci et la Fenaje). Par exemple, en janvier 2010 la Corte Nacional a éliminé les charges existant contre les frères Isaías qui étaient des anciens banquiers accusés d'enrichissement illicite avec des fonds publics. Cela a provoqué des événements similaires à ceux vécus lors du procès contre Reyes. Les membres du Consejo de la Judicatura ont décidé la révocation de ces magistrats<sup>172</sup>, ce qui a été suivi par la présentation d'un recours de protection constitutionnelle de ces derniers devant la Corte Constitucional exigeant le respect pour l'indépendance judiciaire. Cela ne s'est pas produit sans de nombreuses déclarations publiques où chacun réaffirmait sa volonté de protéger la justice ; pour le Consejo en sanctionnant les juges corrompus, pour les magistrats en exigeant le respect de leur indépendance<sup>173</sup>.

D'autres événements plus fortuits auraient contribué à diffuser une image dysfonctionnelle du Consejo de la Judicatura. Tel était le cas par exemple en mai 2010 quand un membre du Consejo s'est battu physiquement avec un juge de Guayaquil pour des raisons qui demeurent difficiles de préciser<sup>174</sup>. L'image qui se diffuse est celle d'une administration

---

<sup>171</sup> Julien MEIMON, « Sur le fil. La naissance d'une institution », in Jacques LAGROYE, Michel OFFERLE (dirs.), *Sociologie de l'institution*, op. cit. p. 113.

<sup>172</sup> Enquête administrative du Consejo de la Judicatura résolue en séance plénière le 20 juin 2010.

<sup>173</sup> Ces magistrats seront finalement révoqués tout comme l'avaient été ceux concernés par la mise en liberté de Jorge Hugo Reyes.

<sup>174</sup> Cet événement a eu lieu le 6 mai 2010 dans le bâtiment du Consejo de la Judicatura entre un de ses membres, Victor Hugo Castillo, et un juge de Guayaquil. L'affrontement aurait été provoqué par la future décision de ce

judiciaire en crise. Les journaux parlent d'une « *détérioration de ces institutions* »<sup>175</sup>. Un journal dit ceci concernant les événements cités :

*Plusieurs résolutions polémiques liées aux peines pour délit de trafic de drogue ont provoqué la révocation des magistrats et la révision de leurs actuaciones. Il y a des dossiers sans résolution plus polémiques liés au pouvoir politique et aux réseaux suspects de corruption. [...] Dans la complexe tâche de sanction et remplacement il y a un Consejo de la Judicatura dont la compétence a mis en cause la Corte Nacional. Aujourd'hui on demande l'intervention de la Corte Constitucional. Dans le Consejo de la Judicatura il y a même eu un scandale avec des coups de poing et du sang. Le président du Consejo demande équanimité à la presse. La presse sérieuse demande la même chose à ces fonctionnaires. Quand le tissu institutionnel est faible et la conception d'indépendance des pouvoirs manque, essentiel pour une démocratie, ce genre de choses arrivent. Indépendance, respect, et une rapide et transparente réorganisation sont les axes d'un urgent changement dans la justice.*<sup>176</sup>

Pourtant, l'image d'une administration judiciaire défaillante n'est pas uniquement présente dans le discours médiatique. Elle est aussi présente dans le discours politique qui dénonce ce qu'il conçoit comme une administration « *chaotique* » entremêlée dans des luttes de pouvoir avec d'autres institutions. Ces critiques sont produites dans différents espaces, tout particulièrement le Ministerio de Justicia. La correspondance échangée entre ce ministère et le Consejo de la Judicatura (non publiée dans les médias) montre bien ce qui serait « *la frustration et l'indignation* » du ministre à l'égard de la situation actuelle de la fonction judiciaire. Pour lui, celle-ci est une situation « *regrettable* ». Dans ces communications provenant du ministère l'imagée mobilisée du Consejo est celle d'une entité incompétente et incapable d'administrer la fonction judiciaire. Il critique les conflits qu'il maintient avec les magistrats et avec la Fenaje et aussi l'inefficacité avec laquelle il applique des sanctions disciplinaires aux juges accusés de corruption.

Par exemple, l'un des éléments qui a été une source constante de conflit avec le Ministerio de Justicia a été l'application des sanctions aux juges à qui on attribue la responsabilité de la hausse d'insécurité dans le pays. En effet, dans la première partie on a vu comment un grand nombre des critiques adressées aux juges concernaient la mise en liberté d'office des supposés délinquants lorsque les procès se prolongent de façon injustifiée au-delà de la période des détentions provisoires. Par conséquent, le ministère a insisté plusieurs fois au Consejo de la Judicatura pour qu'il applique des sanctions « *urgentes* » à environ une quarantaine de juges accusés de laisser libres les délinquants ou d'avoir commis d'autres

---

juger lors d'un procès civil où l'une des parties litigantes aurait été le fils de Victor Castillo. Pour tel motif chacun affirme que l'autre aurait voulu négocier la résolution du procès. Pour Victor Castillo le juge aurait demandé une contrepartie alors que celui-ci affirme que Castillo l'aurait pressé pour qu'il décide en faveur de son fils. Voir « *La Judicatura acumuló poder, pugnas y críticas en año y medio* », *El Universo*, 20 juin 2010.

<sup>175</sup> « *CJ investigará cruce de puños entre un vocal y un juez* », *El Universo*, 7 mai 2010

<sup>176</sup> « *La justicia en la mira* », *El Comercio*, 11 mai 2010.

délits de corruption.<sup>177</sup> Pourtant, faute d'avoir réalisé des révocations immédiates des juges mis en cause, le Consejo de la Judicatura s'est trouvé au cœur des attaques du ministère. Il a défendu le temps pris pour analyser ces dénonciations en argumentant qu'il était difficile de prouver la culpabilité des juges quand il y avait une mise en liberté d'office car il y a plusieurs éléments possibles qui peuvent expliquer le prolongement injustifié des procès au-delà du temps de la détention provisoire. Vu qu'ils ne seraient pas tous directement attribuables aux juges, les membres du Consejo ont insisté, au moins dans un premier temps, sur la nécessité d'examiner au cas par cas, ce qui aurait signifié réviser de façon indépendante environ 4,000 cas de mise en liberté d'office à cause du prolongement des procès au-delà la période de détention provisoire. Pour le discours politique cela n'était qu'une simple justification pour ce qui relève en réalité un « *manquement au devoir* » des administrateurs judiciaires.

### **L'intervention du politique dans l'administration judiciaire\***

**Communiqué adressé au Consejo de la Judicatura par le ministre de justice, José Serrano, le 14 décembre 2010**

*« Dans ma qualité de ministre de la Justice je dois manifester la frustration et l'indignation du gouvernement national pour la regrettable situation que traverse la fonction judiciaire, caractérisée par l'absence d'opérateurs de justice compétents et soumise à une administration chaotique qui conspire contre l'application de la loi et la propre dignité des citoyens de notre pays.*

*Cette communication ne répond à aucune prétention du gouvernement d'intervenir dans l'indépendance de la fonction judiciaire, ce qui ne lui empêche pas, en tant que gouvernement national, d'exercer le droit à se prononcer sur les regrettables conditions dans lesquelles opère l'administration de la justice en Equateur.*

*Les commentaires manifestés ici ne font que recueillir la volonté populaire des citoyens usagers et affectés qui sont las des conditions actuelles de l'administration de la justice et qui exigent, avec une conviction bien fondée, d'accéder à une administration de la justice transparente, opportune, efficace et impartiale.*

*Cette exigence est malheureusement ignorée par ceux qui manquent à leur obligation d'offrir aux pays une administration de la justice fiable qui soit soumise aux préceptes constitutionnels et aux mandats légaux, libre de corruption, inefficacité et incapacité.*

*Le Consejo de la Judicatura selon la constitution est le responsable de "définir et exécuter les politiques pour l'amélioration et modernisation du système judiciaire ; diriger les procédures de sélection des juges et d'autres fonctionnaires de la fonction judiciaire, de même que leur évaluation, promotion et sanction ; veiller pour la transparence et l'efficacité de la fonction judiciaire"*

*Aucune de ces attributions n'a été appliquée correctement par un organisme qui a consacré une grande partie de son temps aux luttes de pouvoir et qui n'a pas rempli ses obligations constitutionnelles et légales, faisant preuve d'inefficacité dans la réalisation de ses tâches.*

<sup>177</sup> Communication adressée à Benjamín Cevallos, président du Consejo de la Judicatura par le Ministerio de Justicia, soussignée Heytel Moreno, secrétaire de coordination interinstitutionnelle, date inconnue (mais fixée entre la fin 2009 et début 2010).

*En effet, il est inadmissible que les efforts dans le combat contre la délinquance se diluent à cause de l'irresponsabilité ou corruption des mauvais administrateurs de la justice, permettant que des citoyens avec de longs précédents criminels retournent aux rues pour voler, tuer, enfin, pour affecter les droits des habitants de l'Equateur.*

*La transformation de la justice exige transparence, rendus des comptes et évaluations, tout comme une discipline rigoureuse et une permanente dépuración ; seulement de cette manière il sera possible de soutenir les bons procureurs et opérateurs de la justice, car il y en a, et dépurar la gestion publique de mauvais éléments qui par action ou omission dans la pratique deviennent des individus engagés dans la délinquance en préjudice de la citoyenneté. »*

*\*Pour un autre exemple plus complet des dénonciations du Consejo de la Judicatura de la part du Ministerio de Justicia voir les annexes 3a et 3b*

Au-delà des luttes avec d'autres institutions, les critiques au Consejo de la Judicatura ont été aussi alimentées par la publicisation des conflits internes. Au cours de l'année 2010, il y a une scission qui s'est produite à l'intérieur de l'institution entre ce que les acteurs eux-mêmes ont désigné une « majorité » et une « minorité ». La nature du conflit a conduit à ce que certains membres (ceux de la minorité) recourent à des agents externes à l'institution pour dénoncer publiquement ce que seraient des actes de corruption à l'intérieur du Consejo.

Il est difficile d'attribuer cette scission à une seule cause ou élément structurant. Au cours de 2010 il semblerait qu'il y a eu une série d'événements qui ont contribué à créer cette division au sein de l'institution. A en croire certains acteurs qui ont été présents au Consejo dans ce moment-là, il y aurait eu un croissant abus de pouvoir de la part de certains membres et tout particulièrement de son président, Benjamín Cevallos.<sup>178</sup> Celui-ci a été dénoncé par certains de ses collègues de s'être excédé dans ses attributions. Ainsi par exemple on lui a reproché d'avoir recruté « à doigt », c'est-à-dire sans suivre une procédure transparente, des dizaines de juges et d'autres fonctionnaires en fonction de ses intérêts personnels et ceux de ses collaborateurs. De la même façon, il est accusé d'avoir délégué de façon officieuse la plupart de son travail à ses conseillers personnels qui, eux, auraient exercé de la pression sur les juges pour obtenir des résolutions favorables dans des procès où ils seraient impliqués. Finalement, certains membres du Consejo (qui après ont conformé la minorité) ont critiqué le soutien qu'a manifesté Cevallos face aux dénonciations de corruption d'autres membres de l'institution comme ce serait le cas de Germán Vázquez contre qui il existerait plus de trois cents procès pour des charges d'usure et d'évasion d'impôts.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> Entretien 3. Mercredi 8 février 2012. Marco, ingénieur de systèmes spécialisé en administration publique, sous-responsable de projet dans la direction de « *modèle de gestion* » du conseil de transition depuis septembre 2011 et ancien directeur de personnel dans le Consejo de la Judicatura entre 2009-2011, dans un restaurant près du bâtiment du Consejo de la Judicatura. 1 heure.

<sup>179</sup> Communication adressée à Benjamín Cevallos, président du Consejo de la Judicatura par F. G. et M. C., avocats ayant des procès contre Germán Vázquez le 1 février 2010.

Concernant le cas spécifique de Vázquez, depuis sa désignation au Consejo de la Judicatura, son travail à l'intérieur de celui-ci a été constamment contesté par divers acteurs. Le matériel recueilli montre plus d'une dizaine de communiqués adressés à Cevallos entre 2009 et 2010 par des avocats ou des députés exigeant la révocation de Vázquez. Il est accusé de se servir de sa position au sein du Consejo de la Judicatura pour faire du trafic d'influence auprès des juges qui gèrent ses procès. Pourtant, Cevallos a toujours pris la défense de Vázquez en évoquant sa compétence juridique et sa probité, ainsi que l'absence de preuves définitives qui démontreraient un manquement au devoir et une pression quelconque exercée dans les tribunaux du pays pour son bénéfice<sup>180</sup>.

Ce type d'action a provoqué le mécontentement des membres qui ont par la suite conformé la minorité à l'intérieur du Consejo. A plusieurs reprises ils ont demandé des sanctions contre Vázquez et contre Cevallos par des supposés actes de corruption, sans pour autant avoir réussi à obtenir une mesure quelconque. Par exemple, le 21 février 2011 les trois membres de la minorité ont adressé une communication à Benjamín Cevallos manifestant leur indignation à cause des actes qui se produisent dans l'institution<sup>181</sup>. Ils demandent la révocation de Vázquez contre qui ils dénoncent un manque de probité. Ils implorent au président de « *procéder à prendre une décision qui assure au Consejo ne pas être questionné par l'opinion publique nationale sur la légitimité de nos actes, en raison de l'intégration d'une personne affectée par des dénonciations sur sa probité qui affectent l'image institutionnelle tel qu'il a été constaté dans plusieurs publications de la presse* ». Ils sollicitent aussi de recourir au Parquet pour enquêter les dénonciations existantes contre Vázquez. Par ailleurs, les membres de la minorité manifestent aussi leur mécontentement à l'égard du travail du président Cevallos lui-même à cause de sa façon suspecte de prendre des décisions. Ces acteurs reprochent à Cevallos d'avoir « *décidé le recrutement et la rénovation des contrats d'environ neuf-cents fonctionnaires, plusieurs d'entre eux sans aucune procédure de sélection, [n'ayant lui,] à aucun moment informé en séance plénière les critères techniques utilisés pour la sélection [ni] les salaires assignés.* » Les auteurs de cette communication manifestent leur préoccupation au fait, par exemple, que dans le bâtiment du Consejo de la Judicatura, il y a environ 70 nouveaux fonctionnaires qu'ont été recrutés sans connaître leur profil professionnel, les fonctions qu'ils exercent ou même sans qu'il y ait assez d'espace pour les accueillir.

Concernant le recrutement des fonctionnaires, cela a fait plusieurs fois l'objet de débat dans les séances plénières. En effet, la loi établit que le président du Consejo peut désigner à titre provisoire des juges en cas de nécessité s'il n'y a pas de juges disponibles pour gérer un procès. Les membres de la minorité ont pourtant affirmé la nécessité d'établir des procédures de sélection, même pour des fonctionnaires temporaires, car cette attribution aurait été utilisée (et abusée) par le président en fonction pour ses fins personnelles. Par exemple, lors de la

---

<sup>180</sup> Mémorandum de la présidence du Consejo de la Judicatura du 5 avril 2010.

<sup>181</sup> Communication adressée à Benjamín Cevallos, président du Consejo de la Judicatura, soussignée par les membres de la minorité, Ulpiano Salazar, Oswaldo Domínguez et Marco Tulio Cordero, le 21 février 2011.

séance du 8 février 2011 ils ont exprimé la nécessité d'établir des processus de sélection précis car « *dans plusieurs cas on a déjà connu un questionnement de la qualité de plusieurs de ces fonctionnaires, qui ont été nommés comme juges temporaires sans un processus de sélection, sans aucun contrôle, mais simplement par nécessité* »<sup>182</sup>. Pour eux, même si légalement il n'y a pas d'obligation pour faire des concours pour les juges temporaires, « *moralement* » il y en aurait une pour éviter que leur travail soit mis en cause. En effet, plusieurs critiques de la part des hommes politiques ont été provoquées à cause de quelques désignations faites par le Consejo de la Judicatura des juges qu'ont été impliqués dans des affaires de corruption. Tel a été le cas, par exemple, en juin 2010 lorsqu'un juge désigné par Benjamín Cevallos pour la juridiction des îles Galápagos a été pris par la police en train de recevoir de l'argent de la part des trafiquants d'animaux qui opéraient dans cette réserve écologique<sup>183</sup>. Ce type de cas a suscité de nombreuses dénonciations publiques de la part des hommes politiques, y compris le Président de la République pour qui cet événement est une claire démonstration de la nécessité urgente de réaliser des réformes profondes dans la justice et surtout, de changer le Consejo de la Judicatura<sup>184</sup>.

La division entre la majorité et la minorité s'est manifestée dans presque tous les sujets débattus dans les séances plénières ayant lieu pendant l'année 2010 et début 2011. C'est en séance plénière que les neuf responsables de l'institution décidaient la majorité des sujets, par exemple l'exécution du budget de la fonction judiciaire, le recrutement du personnel ainsi que l'application de mesures disciplinaires en cas de faute administrative. Pourtant, très peu de décisions ont été prises à l'unanimité, ayant toujours le clivage entre les six membres de la majorité et les trois de la minorité. Le Consejo ayant un fonctionnement collégial (car plusieurs résolutions doivent être prises par votation en séance plénière), ce sont toujours les membres de la majorité qui ont le contrôle de l'institution et qui ont le dernier mot concernant les politiques pour la fonction judiciaire. Les membres de la minorité se trouvent le plus souvent exclus du jeu car ils n'ont pas les moyens pour peser sur le fonctionnement de l'institution. De ce fait, ces acteurs se tournent plutôt vers l'extérieur de l'institution pour essayer de trouver et mobiliser des soutiens. Cela aggrave les conflits internes dans la mesure où les accusations de corruption qu'auparavant restaient confinées aux séances plénières sont désormais publicisées.

Chaque groupe cherche ainsi à affirmer son autorité en mobilisant les moyens et ressources qui leur sont disponibles. Ce qui se dégage ce sont donc deux façons différentes de concevoir le fonctionnement du Consejo de la Judicatura et d'assumer son rôle institutionnel. Au-delà de la nature personnalisée du conflit, ce qui s'observe au sein de cette institution après l'adoption d'une nouvelle Constitution est une grande difficulté pour consolider et institutionnaliser de nouveaux rôles et pratiques reconnus comme légitimes. Le matériel

---

<sup>182</sup> Compte rendu de la séance plénière du Consejo de la Judicatura du 8 février 2011 réalisée à Quito.

<sup>183</sup> « Acusación contra juez Cornejo aviva críticas a justicia et Pto. Ayora », *El Universo*, 11 juin 2010.

<sup>184</sup> Enlace Ciudadano n° 177 du 19 juin 2010 à Shushufindi.

recueilli ne permet pas de définir le type de rapport au rôle qu'a eu chaque membre du Consejo ; ceux-ci peuvent varier largement allant de la contrainte jusqu'à la quête de rétributions ou tout simplement l'amour du rôle. Pourtant on partage ici le point de vue de Jacques Lagroye en affirmant que ce qui est intéressant est moins la multitude des formes de rapport à une institution ou à un rôle, que la façon dont est progressivement codifié et institué un type de rôle (et un rapport à celui-ci) qui soit légitime<sup>185</sup>. Dès lors, la conflictualité entre la majorité et la minorité dans le Consejo de la Judicatura relèverait d'une telle dynamique ou chaque groupe essaie d'institutionnaliser un rôle qui serait reconnu comme légitime.

Dans le discours indigène, tous les membres du Consejo de la Judicatura, qu'ils appartiennent à la majorité ou à la minorité, semblent afficher une préoccupation commune. Tous affirment vouloir protéger « *l'intégrité* » de l'institution. La préservation de celle-ci semblerait être un objectif partagé, mais bien entendu sa signification diffère largement selon que l'on fasse partie de la majorité ou de la minorité. Elle constitue donc un argument récurrent par lequel chacun justifie ses actes et ses prises de position. Les comptes rendus des séances plénières illustrent bien la fréquence avec laquelle était évoquée « *la protection de l'image de l'institution* » par ces acteurs pour justifier leurs actions, ayant bien entendu fait l'objet d'un usage très différent selon le groupe auquel on appartenait

Pour les membres de la majorité la défense de l'institution signifie surtout sa préservation des possibles interventions provenant d'agents externes. Ces acteurs revendiquent plutôt le renforcement des mécanismes institutionnels internes pour la prise de décision et la résolution de conflits. Ces acteurs reprochent de toute tentative de recourir à des médiateurs externes qui seraient capables de s'immiscer dans les affaires internes de l'institution. Pour eux cela était une menace pour leur indépendance. Ils sont des défenseurs de la gestion interne des conflits et du renforcement du pouvoir discrétionnaire de l'institution. De telle manière, les séances plénières constituent un espace où les membres de la majorité reprochent les déclarations publiques des membres de la minorité où ils critiquent ouvertement des supposés actes de corruption à l'intérieur du Consejo. A titre exemplaire, on peut citer la séance du 22 février 2011 quand les membres de la majorité ont prétendu interdire officiellement les apparitions dans les médias de certains membres de la minorité en particulier de Marco Tulio Cordero. On lui reproche de recourir aux médias pour critiquer et dénigrer publiquement les autres membres. Lors de cette séance Germán Vázquez a soumis à votation une résolution exhortant à Marco Tulio Cordero d'arrêter de faire des déclarations publiques dans les médias discréditant le travail du Consejo de la Judicatura. Vázquez évoque le fait que Marco Tulio Cordero exerce des fonctions parallèles en tant que consul honoraire de la Malaisie en Equateur ce qui devrait l'interdire de « *s'immiscer dans les affaires internes de l'Etat équatorien* ». Il exprime que Cordero a « *manifesté des propos de perversité et d'irrégularités dans le fonctionnement du Consejo de la Judicatura tout en dénigrant le travail de ses membres, et censurant la gestion de sa présidence* »<sup>186</sup>. Marco Tulio Cordero

---

<sup>185</sup> Jacques LAGROYE, « On ne subit pas son rôle. Entretien », *Politix*, vol. 10, n° 38, p. 12.

<sup>186</sup> Compte rendu de la séance plénière du Consejo de la Judicatura du 22 février 2011 réalisée à Quito.

avait été membre du Consejo de la Judicatura depuis 2006 mais c'est au moment de la scission entre majorité et minorité que sa fonction comme consul honoraire a été objet de critique<sup>187</sup>. Il a été par la suite destitué du Consejo en juillet 2011.

Face à une telle situation, les membres de la minorité ont essayé de faire valoir d'autres ressources. Ils ont notamment cherché des appuis à l'extérieur de l'institution dans les médias et dans le champ politique. De la sorte, ils ont adopté des stratégies de publicisation qui ont rendu visibles des pratiques suspectes de corruption à l'intérieur du Consejo. Ils ont donc apporté aux critiques qui existaient déjà contre cette institution tout en sollicitant l'intervention des hommes politiques en tant qu'arbitres des nombreux problèmes du Consejo. Le champ médiatique a été l'un des plus investis par ces acteurs ce qui a été relayé par des articles de presse ou des reportages télévisés qu'évoquent les conflits internes et le « *malaise* » qu'on vit à l'intérieur du Consejo<sup>188</sup>.

Pourtant, au-delà des fréquentes apparitions dans les médias, la publicisation des conflits s'est jouée aussi à travers des interactions directes entre ces acteurs et les hommes politiques. Par exemple, en avril 2010 les membres du Consejo de la Judicatura ont reçu une convocation pour se prononcer devant la commission de justice du Parlement autour de quelques « *irrégularités* » dans leur gestion administrative. L'objectif de la convocation était d'obtenir des informations concernant les nombreuses accusations de corruption faites à quelques-uns de ces acteurs. En séance plénière, pourtant, les membres du Consejo ont décidé ne pas s'y rendre car ces députés seraient en train d'attaquer l'autonomie de l'institution. Quand bien même, les membres de la minorité sont allés, selon eux, pour « *faire connaître avec clarté ce que depuis quelque temps se passe à l'intérieur du Consejo de la Judicatura* »<sup>189</sup>. Ils ont profité de l'occasion pour manifester devant les députés leur désapprobation de la gestion de Benjamín Cevallos, et leur volonté d'avoir la révocation de Germán Vázquez du Consejo.

Ces stratégies de publicisation doivent être comprises bien entendu en fonction de la position que ces acteurs occupent dans l'institution. Incapables d'influer sur la présidence ou sur les décisions prises en séance plénière, ils adoptent ce qu'Albert Hirschman a défini comme des stratégies de « *voice* ». <sup>190</sup> Ils ne fuient pas l'institution mais essaient d'influer sur elle pour changer ce qu'est pour eux une situation répréhensible. Ils essaient donc de créer et mobiliser de nouvelles alliances, par exemple, avec des parlementaires. En faisant cela ils contribuent aussi à diffuser l'idée qu'une intervention du politique est nécessaire pour régler

---

<sup>187</sup> Entretien 4. Jeudi 9 février 2012. Ulpiano Salazar, docteur en jurisprudence, ancien membre du Consejo de la Judicatura entre 2006 et 2011, dans un café près du domicile de l'enquêté. 2h30.

<sup>188</sup> « Voto salvado crea malestar en el CJ », *El Hoy*, 10 mai 2010, « Cruce de acusaciones en Judicatura », *Expreso*, 4 juin 2010.

<sup>189</sup> Compte rendu de la séance plénière du Consejo de la Judicatura du 2 mars 2011 réalisée à Quito.

<sup>190</sup> Albert HIRSCHMAN, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press, 1970, p. 30.

les problèmes dans l'administration judiciaire. Ces acteurs contribuent à modifier le champ du pensable et du dicible en participant eux-aussi à la délégitimation du Consejo de la Judicatura. Pourtant, malgré ce qu'auraient pu être leurs intentions initiales, à mesure que c'est l'institution qu'est mise en cause, eux-aussi ils se placent dans une position vulnérable aux critiques. La suite des événements a signifié leur propre exclusion du jeu en tant qu'administrateurs de la justice.

**La publicisation des conflits internes du Consejo de la Judicatura\***  
**Bulletin de presse émis par les membres de la minorité le 19 décembre 2010**

*Les membres du Consejo de la Judicatura à l'opinion publique*

*Les membres du Consejo de la Judicatura laissons constance de ce qui suit :*

*1. Depuis quelques mois nous avons gardé une position critique par rapport à une série d'actes incorrectes du Président Cevallos, réalisés à titre personnel avec ses conseillers sans les mettre à connaissance des membres de l'institution, comme :*

*1.1 Le recrutement en 2010 de neuf cent fonctionnaires sans concours, de même que la désignation de juges « a doigt », sans aucune procédure de sélection.*

*1.2 L'incompétence dans l'exécution budgétaire de 2010, avec un résultat d'exécution de 68% du budget assigné, principalement en investissements qui n'atteignent même pas 20% des 24 millions de dollars.*

*1.3 La réalisation sans consultation ni fondement technique des investissements pour conclure la procédure pressée d'achat de bâtiments et d'équipement pour le fonctionnement des tribunaux dans 23 endroits du pays. Nous ne connaissons pas combien ont été acquis, et encore moins les conditions dans lesquelles ont été conclues les négociations. [...]*

*1.6 Par rapport à la préoccupation nationale bien fondée à propos de l'insécurité, provoquée par la hausse de délinquance, nous avons agi avec cohérence et fermeté pour qu'en séance plénière soient sanctionnés les fonctionnaires judiciaires qui manquent à leurs fonctions et présentent des irrégularités, à n'importe quel niveau, même au niveau de la Corte Nacional ; cependant la Présidence n'a pris aucune action pour que la Corte Constitucional résolve la demande de compétence présentée par la Corte Nacional de Justicia pour empêcher que le Consejo juge les actes irréguliers de ces juges nationaux ; de plus aucune mesure n'a été prise pour que les enquêtes des centaines des mises en liberté d'office de détention provisoire, principalement à Guayaquil, malgré le temps passé, soient conclues et soumises aux séances plénières pour prendre une décision. [...]*

*Le Président, s'il veut être cohérent avec sa rhétorique et déclarations capricieuses, devra expliquer avec documentation, les questionnements signalés dans ce document, que nous considérons notre devoir faire parvenir au pays. [...] Nous souhaitons avoir l'opportunité pour établir la vérité de la situation d'incompétence à laquelle a été soumise cet organisme, étant prêts à assumer les responsabilités qui nous correspondent après avoir prouvé la réalité des faits.*

*Les membres de la minorité dès maintenant sollicitons au Parquet d'initier un examen détaillé de la gestion économique financière pendant la présidence du docteur Cevallos et ses assesseurs.*

*Les membres de la minorité du Consejo de la Judicatura*

*Ulpiano Salazar, Oswaldo Domínguez, Marco Tulio Cordero.*

*\* Pour un exemple des débats entre la minorité et la majorité dans les séances plénières, voir les annexes 4a et 4b.*

## B) L'intervention du politique dans l'administration judiciaire

Dans un contexte de publicisation des conflits du Consejo de la Judicatura (que ce soient les conflits internes ou les confrontations avec d'autres institutions comme la Fenaje ou la Corte Nacional) ce qui entre en jeu est sa légitimité en tant qu'administrateur de la justice. L'image que se répand est donc celle d'une institution incapable de réaliser la mission qui lui a été assignée d'administrer et gouverner la fonction judiciaire. A mesure que ces acteurs sont remis en cause, c'est le pouvoir politique qui va trouver de nouveaux moyens d'intervention et qui va renforcer sa présence dans l'administration judiciaire.

Les critiques provenant des dirigeants politiques ont eu une grande visibilité médiatique. Le champ médiatique a été largement investi par ces dirigeants qui ont à plusieurs reprises accusé le Consejo de la Judicatura d'être un administrateur incompetent et corrompu de la fonction judiciaire. Si ce n'est pas lors des interviews des ministres ou des parlementaires dans les journaux ou à la télévision, ces critiques sont exprimées directement par le chef de l'Etat qui dispose de sa propre tribune chaque samedi matin lors de ses émissions hebdomadaires où il réaffirme la nécessité de réformer la justice et remplacer le Consejo de la Judicatura.

Au-delà de la dimension médiatique de ces dénonciations il faut prêter plus d'attention aux interactions concrètes entre les acteurs politiques et les administrateurs judiciaires qu'ont permis d'élargir la capacité d'intervention des premiers tout en délégitimant le travail des seconds. Ce qu'il faut analyser ce sont donc, reprenant les mots de Philippe Bezes, les différentes modalités d'intervention du politique, comment ces modalités naissent en contexte et comment une ou plusieurs réussissent à s'imposer à un moment donné comme les seules voies possibles de réforme institutionnelle<sup>191</sup>.

L'intervention du politique dans l'administration judiciaire ne s'est pas jouée dans une seule arène ou à travers un seul acteur. Au contraire, c'est à travers divers espaces que se sont formulés des questionnements concernant la gestion administrative du Consejo de la

---

<sup>191</sup> Philippe BEZES, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, op. cit. p. 40.

Judicatura et qu'a augmenté l'intérêt des hommes politiques pour ce sujet. A l'intérieur des institutions telles que le Parquet, ou le Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (*Conseil de participation citoyenne et contrôle social* -CPCCS), institutions chargées de veiller pour la transparence dans l'administration publique, il y a eu souvent des questionnements concernant le travail du Consejo de la Judicatura. Ces institutions ont à plusieurs reprises manifesté leur inquiétude pour de supposés actes de corruption de la part de ces acteurs. Ils accusent le Consejo de corruption dans la sélection des juges et des pratiques de trafic d'influence. Pour tel motif ils ont réalisé à plusieurs reprises des demandes d'information auprès de ces administrateurs. Pourtant, de son côté, le Consejo a le plus souvent ignoré telles demandes. Son président Benjamin Cevallos, ayant le soutien des membres de la majorité, a la plupart du temps refusé de répondre à ces pétitions ce qu'était dénoncé par la minorité dans les séances plénières<sup>192</sup>. Ces agents externes ont eu souvent des obstacles à accéder l'information demandée. C'est cela ce que témoigne ce rapport d'un groupe d'enquêteurs du CPCCS censés réaliser un audit du Consejo de la Judicatura :

*Le lundi 27 septembre 2010, à 11h00, les cinq membres du groupe enquêteur sommes allés au Consejo avec la finalité de nous faire entendre auprès du président Benjamín Cevallos et des autres membres pour les faire connaître l'objectif de cette enquête. Nous avons été accueillis par le président Cevallos qui nous a donné la bienvenue et a sollicité que notre présentation soit incluse dans l'ordre du jour de la séance plénière du mardi 28 à 9h00. Le mardi 28 à 9h00 nous sommes allés à la convocation, nous avons vu l'arrivée des autres membres à la salle des séances plénières et ensuite l'arrivée du président Cevallos qui est allé à son bureau. A 10h00, une heure après la convocation et sans avoir eu une invitation pour entrer dans la salle, nous avons frappé la porte pour qu'ils nous laissent entrer et nous avons découvert avec étonnement que le président était déjà en train de présider la séance et qu'il était entré par une autre porte. [...] 15 minutes plus tard nous avons insisté d'être accueillis, moment auquel un agent de sécurité s'est mis devant la porte de la salle avec l'objectif d'empêcher notre entrée. Immédiatement après l'agent de sécurité a bloqué notre passage, raison pour laquelle nous avons forcé notre entrée. [...] L'un des nos enquêteurs a dénoncé les actuaciones irrégulières du Dr. Germán Vázquez concernant les gravissimes actes de manquement à la vérité dans sa déclaration des biens au fisc. Une autre dénonciation a été que Vázquez a contraint des juges pour que leurs jugements lui soient favorables dans les procès où il est impliqué. [...] Immédiatement le Dr. Cevallos s'est levé indiquant qu'il suspendait la séance, suivi par l'abandon de la salle des autres membres, étant restés seulement les membres Cordero, et Salazar qui nous ont expliqué que l'intention des membres n'était pas de nous laisser participer aux séances plénières<sup>193</sup>.*

Au cours de ces tentatives d'intervention de la part d'agents externes dans l'administration judiciaire se réactivent les clivages à l'intérieur de l'institution entre une majorité réticente à regard externe et une minorité qui sollicite sans cesse l'intervention d'autres institutions. Pourtant, ce que montre le passage cité, c'est toujours la majorité qui

---

<sup>192</sup> Compte rendu de la séance plénière du Consejo de la Judicatura du 10 février 2011 réalisée à Quito.

<sup>193</sup> Rapport du Consejo de Participación Ciudadana y Control Social du 28 septembre 2010.

réussi à s'imposer et à bloquer tout accès à l'information. De telle manière, la disponibilité d'information est devenue un enjeu majeur dans les conflits entre ces acteurs judiciaires et d'autres hommes politiques. Les tentatives du CPCCS ou du Parquet n'ont pas été les seules à cet égard. La volonté de réaliser un audit de la fonction judiciaire a été aussi très présente du côté du Ministerio de Justicia. C'est ainsi qu'en février 2010 il annonce la réalisation d'une future évaluation du système de justice pénale équatorien. Cette étude serait réalisée par une organisation externe à la fonction judiciaire. Pour les membres de la majorité au Consejo de la Judicatura cela a constitué une attaque directe à leur indépendance, et à leur attribution constitutionnelle de gouverner et administrer la justice. Le fait qu'un agent externe soit capable de réaliser des enquêtes est protesté par eux comme un dénigrement de leur gestion<sup>194</sup>. Ils considèrent même qu'une telle décision provenant du ministère serait illégale car le Consejo, en tant qu'entité de gouvernement de la justice, serait « *le seul capable de recruter des audits pour la fonction judiciaire* »<sup>195</sup>.

C'est l'Universidad de Talca (provenant de Chili) qui finalement a été sélectionnée pour faire l'évaluation du système judiciaire. Son travail a commencé en novembre 2010 mais a rencontré un grand nombre d'obstacles de la part du Consejo de la Judicatura qui a interdit son accès aux tribunaux du pays. Face aux demandes d'autorisation provenant des enquêteurs ou du Ministerio de Justicia, le Consejo a toujours répondu de façon négative. Entre novembre 2010 et février 2011, par exemple, une dizaine de communications du Ministerio de Justicia ont été adressées au Consejo (ou plus précisément à son président) exigeant plus d'ouverture pour le travail des enquêteurs. Les membres de la minorité ont essayé de leur côté de diffuser une résolution autorisant aux directeurs provinciaux de laisser entrer les enquêteurs aux tribunaux pénaux du pays, mais celle-ci a été rapidement annulée par les membres de la majorité en séance plénière. Ils ont fait allusion à cette résolution comme un « *coup d'Etat* » à l'intérieur du Consejo car ce serait une tentative de « *prise de pouvoir de la minorité* » malgré la volonté de ses membres et de sa présidence<sup>196</sup>. Le groupe provenant de Talca raconte cet événement ainsi :

*Le 21 février [2011] on a reçu une communication -très relevant- du Consejo de la Judicatura dans laquelle, de manière indirecte -car elle était adressée aux directeurs provinciaux- on nous autorisait accéder aux tribunaux du pays. Ce document a été signé par Oswaldo Domínguez et Ulpiano Salazar. De façon regrettable, ce document n'a pas produit ses effets car le lendemain on a reçu un nouveau communiqué, envoyé aussi aux directeurs provinciaux, que laissait sans effet l'autorisation obtenue précédemment.*<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> Compte rendu de la séance plénière du Consejo de la Judicatura du 10 mars 2011 réalisée à Quito.

<sup>195</sup> *Ibid*

<sup>196</sup> Compte rendu de la séance plénière du Consejo de la Judicatura du 22 février 2011 réalisée à Quito.

<sup>197</sup> Centro de Estudios de Derecho Penal, Universidad de Talca, *Informe detallado de la actuación de los jueces de garantías penales y los fiscales de todo el país, respecto del ejercicio de todas sus responsabilidades constitucionales y legales; que evalúa además el trabajo de las fiscalías, juzgados de garantías penales,*

D'autres mesures ont été prises par des hommes politiques dans d'autres arènes, notamment le Parlement. C'est ici, par exemple que dans les premiers mois de 2011 le député du parti du gouvernement PAIS, Mauro Andino a initié un procès politique contre les membres du Consejo de la Judicatura. Les charges sont celles qu'on a déjà vues : recrutement des juges « à doigt », trafic d'influence, et corruption. Pourtant ce procès n'a pas réussi à obtenir aucune sanction contre ces acteurs. Mauro Andino n'a pas eu les votes nécessaires au Parlement pour adopter de mesures disciplinaires contre les responsables du Consejo. Aucune sanction n'a été appliquée ce qu'a été interprété par Andino comme le produit de supposées négociations entre Cevallos et les parlementaires d'opposition<sup>198</sup>. D'après ce député, Cevallos aurait proposé son « aide » aux parlementaires dans les procès légaux où ils seraient impliqués, mais ceci n'a pas été démontré par Andino.

Ce qui est intéressant pour nous est que la possibilité d'intervention des hommes politiques dans l'administration judiciaire ne peut pas être comprise en dehors des contraintes spécifiques au champ politique dans lequel ils se trouvent. Autrement dit, ce ne sont pas tous les dirigeants politiques qui partagent une même vision de comment doit être faite la réforme judiciaire, et qui se montrent même hostiles aux actions des membres de PAIS. En effet, le débat politique autour de la justice se trouve largement façonné par les clivages partisans qui structurent le champ politique. Si Mauro Andino a échoué avec le procès politique dont il a été le porteur, c'est en grande partie à cause de l'opposition politique qui a refusé de donner son soutien à ce député. Malgré la visibilité des conflits du Consejo et des dénonciations de corruption, les tentatives de sanction ont rencontré de nombreux obstacles. Dans le cas de l'arène parlementaire, les partis d'opposition se montrent ouvertement hostiles face à ce qui est pour eux des tentatives de PAIS de « contrôler » la justice. Même ces parlementaires qui depuis longtemps ont été très critiques de la justice, comme c'est le cas d'Andrés Páez, opposant de PAIS qui à plusieurs fois a sollicité au Parquet d'enquêter la corruption dans la justice et qui a défendu l'idée d'un audit, deviennent par la suite des défenseurs de ces mêmes personnes qu'ils dénonçaient auparavant lorsque celles-ci sont mises en cause par les membres de PAIS. De telle manière, lors du procès politique Andrés Páez affirme publiquement que tout ce que démontre ce procès n'est pas la culpabilité des membres du Consejo, mais que le gouvernement veut sanctionner tous « ceux qui perdent son soutien »<sup>199</sup>.

C'est pour tel motif que le recours au référendum pour mettre en place un conseil transitoire qui remplacerait le Consejo de la Judicatura par un conseil de transition avec la mission de restructurer la justice ne peut pas être compris sans tenir en compte la lutte politique qui a marqué le pays à ce moment précis. Le référendum comme modalité d'intervention dans l'administration judiciaire (ainsi que dans d'autres sujets) se construit

---

*tribunales de garantías penales y salas de lo penal de corte provinciales y nacional de la República del Ecuador*. Septiembre 2011, p. 92.

<sup>198</sup> Mauro andino

<sup>199</sup> « Pleno concluyó juicio político a miembros del Consejo de la Judicatura », *Vistazo*, 12 mai 2011.

progressivement au cours de l'échange de coups et des conflits dans lesquels se trouvent ses promoteurs. On a déjà vu la confrontation avec les administrateurs judiciaires mais il y a une autre série de coups échangés qui relèvent plutôt d'une logique purement partisane. Cela a fait que pour plusieurs chercheurs équatoriens le référendum a été une tentative du gouvernement (et spécialement du Président) pour concentrer plus de pouvoir à un moment où son autorité semblait menacée<sup>200</sup>. En effet, le champ politique a connu pendant les années 2009 et 2010 une croissante conflictualité entre l'exécutif et l'opposition parlementaire autour de quelques projets de lois phares du gouvernement, par exemple ceux pour réguler la communication publique, ou l'éducation supérieure. La littérature académique équatorienne a vu dans ces années un supposé « *démantèlement* » des soutiens politiques du gouvernement, qu'a été constaté avec la perte des alliés (tels que le mouvement indien ou celui des enseignants) et une croissante difficulté pour maintenir la majorité parlementaire (car certains députés de PAIS ont rompu avec le parti dans cette période)<sup>201</sup>. D'après ces auteurs ces événements montrent une croissante « *vulnérabilité du leadership* » de PAIS dont le point culminant aurait été la crise du 30 septembre 2010 quand des segments de la police et des forces armées se sont soulevés contre le gouvernement ; celui-ci a interprété cet événement comme une tentative de coup d'Etat de la part de l'opposition<sup>202</sup>.

C'est dans ce contexte que le référendum est devenu une solution à laquelle le gouvernement recourt pour relancer des projets de lois qui stagnaient au Parlement et pour traiter des sujets problématiques, celui de la justice étant au premier rang. Le référendum est devenu ainsi le moyen à travers lequel le pouvoir exécutif a réussi à s'emparer de la question judiciaire tout en tranchant parmi les autres acteurs susceptibles d'intervenir dans ce sujet, que ce soit des anciens administrateurs judiciaires ou des opposants politiques. Désormais c'est le gouvernement qui fixe les règles du jeu obligeant à ces acteurs de se repositionner et d'adopter de nouvelles stratégies. Dans un contexte marqué par une croissante conflictualité entre les membres du gouvernement, les administrateurs de la justice et les partis d'opposition, le référendum intervient en tant que « *solution institutionnelle* » dans la mesure où il « *impose aux protagonistes des confrontations des jeux et enjeux canalisant vers certains sites institutionnels du champ politique légitime leurs activités tactiques, calculs et anticipations* »<sup>203</sup>. Le référendum stabilise donc les lignes d'action de ces acteurs car il devient le centre de leurs calculs et stratégies. La lutte politique autour de la justice se transforme ainsi dans une lutte autour du plébiscite, avec des règles pratiques bien connues

---

<sup>200</sup> Jorge León TRUJILLO, « El referéndum: una estrategia para acumular más poder », *La Tendencia*, n° 11, 2011, p. 31.

<sup>201</sup> Franklin RAMÍREZ GALLEGOS, « La política partida en tres: ¿Se deshacen las cosuras entre las fuerzas del cambio? », *La Tendencia*, n° 10, 2010, p. 10-16.

<sup>202</sup> Santiago ORTIZ, « 30-S: La vulnerabilidad del liderazgo de la Revolución Ciudadana y de la institucionalidad en Ecuador », *Íconos*, n° 39, 2011, p. 25-34.

<sup>203</sup> Michel DOBRY, *Sociologie de crises politiques*, op. cit. p. 222.

(celles qu'entrent en jeu dans n'importe quelle élection), bien entendu les opposants de PAIS faisant leur campagne en contre du référendum.

L'approbation de celui-ci a été vécue comme une nouvelle victoire du gouvernement contre la « *partitocratie* » et contre les forces réactionnaires du pays qui s'opposeraient au changement. Même avant la mise en place du conseil transitoire, le référendum est présenté comme le signe de véritable changement. Cette victoire est pour ces acteurs la première confirmation de la prophétie annoncée d'une « *révolution judiciaire* ». Cette réforme serait même avant son début la confirmation d'un processus démocratique et transparent tel que l'aurait promis son principal promoteur, Rafael Correa. D'après lui, « *dans quelle partie du monde, dans quelle partie de notre Amérique le peuple a déposé son vote, sa confiance pour dire à l'exécutif "réglez 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* »<sup>204</sup>. Rien que le fait d'avoir recouru à un référendum pour réaliser la réforme est déjà saisi et mobilisé dans le discours politique comme le signe d'un processus inédit et révolutionnaire, comme la preuve de l'avènement des temps nouveaux.

---

<sup>204</sup> Enlace Ciudadano n° 220 du 14 mai 2011 à Manta.

## Chapitre 4 - Produire le changement

### Pratiques managériales et confirmation prophétique au Consejo de la Judicatura de Transición

L'approbation du référendum a produit un changement considérable dans la fonction judiciaire. Alors qu'auparavant le Consejo de la Judicatura a peiné à trouver sa place dans l'ordre institutionnel, le nouveau conseil transitoire est placé dans une position de monopole pour réaliser la réforme judiciaire. L'influence que la Fenaje exerçait auparavant a été significativement réduite avec le remplacement du personnel administratif qu'était au Consejo de la Judicatura. De plus, la Corte Nacional qui s'est battue pour préserver son territoire bureaucratique a été remplacée en janvier 2012 après la réalisation d'un concours pour choisir de nouveaux magistrats. Par ailleurs, le Ministerio de Justicia qui auparavant était un critique farouche du Consejo de la Judicatura est devenu désormais un allié qui a délégué au conseil transitoire tous les projets de réforme qu'il était en train d'élaborer depuis 2010, cela a donné naissance au *Programa de Restructuración de la Funcion Judicial*, censé guider la réforme. On serait ici en face d'un processus de reconfiguration de l'institution avec la création du conseil transitoire car il y a de nouveaux acteurs qui arrivent, une redéfinition des positions et des rôles et un réarrangement du fonctionnement de celui-ci. Mais celui-ci se construit et fonde sa légitimité autrement que le Consejo de la Judicatura avant lui. La naissance de cette nouvelle institution serait un moment de rupture dans l'administration judiciaire marqué par l'arrivée d'un nouveau personnel et de nouvelles pratiques administratives. Ce sont des acteurs qui affirment leur autorité en fonction de leurs compétences techniques et managériales et qui prétendent produire un véritable changement dans le fonctionnement du système de justice. Pourtant, la légitimité de ces acteurs ne repose pas uniquement sur leurs

connaissances et compétences, elle réside aussi dans le fait que ces acteurs doivent produire les signes qui confirment le changement promis par le pouvoir politique (dont la « victoire » au référendum serait le premier signe). Ces acteurs doivent démontrer qu'effectivement il y a un changement dans la justice tout en construisant un récit de confirmation prophétique de la réforme annoncée par Rafael Correa.

## A) Revendiquer la nouveauté : la technicisation de la réforme

L'importation de nouveaux savoirs et savoir-faire doit être accompagné en permanence de justifications, en particulier face aux critiques provenant des acteurs menacés par l'apparition d'une nouvelle institution.<sup>205</sup> Ces entreprises de légitimation connaissent des formes différentes selon la période et l'institution mais en somme, elles conduisent vers l'agencement entre une nouvelle structure administrative et les dispositions et attentes des agents qui les investissent. Dans le cas de nouveaux acteurs qui sont arrivés au conseil de transition à la suite du référendum, c'est autour de la technicisation que s'est produit cet agencement. Face à un processus très contesté politiquement comme l'a été le référendum, les acteurs qui font leur entrée dans la fonction judiciaire doivent mobiliser des ressources de légitimité pour justifier leur présence dans cette nouvelle institution.

Ces acteurs doivent se montrer compétents pour produire le changement promis dans le système de justice mais aussi, et surtout, ils doivent construire une image objective et apolitique de la réforme en cours. La technicisation est un élément qui permet cela. Tel que le souligne Cécile Vigour, la technicisation est une ressource d'euphémisation des enjeux politiques mobilisable par des acteurs politiques ou administratifs<sup>206</sup>. Les stratégies de technicisation, suivant l'argumentation de cette chercheuse contribue à l'atténuation des clivages politiques et facilite en ce sens l'adoption des projets. Pourtant « *la qualification comme technique ou politique n'est pas une donnée mais un construit ; c'est un enjeu majeur de politiser les réformes ou au contraire de les dépolitiser en les technicisant* »<sup>207</sup>.

En effet, la réforme de la justice en Equateur est surtout présentée à travers sa dimension technique, donc en principe objective et dépolitisée. Cela s'observe à travers la composition du conseil transitoire qui compte avec la présence des administrateurs qui revendiquent leurs compétences techniques et gestionnaires. A la différence du Consejo de la Judicatura avant lui, les membres du conseil transitoire ne font pas preuve de la même

---

<sup>205</sup> Julien MEIMON, « Sur le fil. La naissance d'une institution », op. cit. p. 121.

<sup>206</sup> Cécile VIGOUR, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droits et société*, n° 63-64, 2006, p. 447.

<sup>207</sup> *Ibid.* p. 448.

formation à la culture juridique qu’avaient leurs prédécesseurs. Alors qu’auparavant la justice était administrée par des personnes spécialisées dans l’exercice du droit ayant été des conseillers juridiques et des enseignants universitaires en droit, les nouveaux arrivés valorisent plutôt la formation au management qu’ils ont acquis tout au long de leur parcours professionnel.

Le conseil transitoire est une institution dirigée par trois personnes : un délégué du pouvoir exécutif, un délégué du pouvoir législatif et un troisième membre qui a été sélectionné par les institutions de contrôle et régulation de l’administration publique comme le Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. La personne choisie par ce dernier a été Fernando Yávar, docteur en droit et ancien directeur départemental du Guayas du Consejo de la Judicatura. Parmi les deux autres membres, ceux sélectionnés par les pouvoirs exécutif et législatif, le premier est Paulo Rodríguez, ingénieur en systèmes informatiques et directeur du Registro Civil (institution chargée du registre de l’état civil de toutes les personnes habitant en Equateur) et Tania Arias, docteure en droit et présidente du Tribunal Contencioso Electoral, instance responsable de veiller pour le respect de la loi dans les processus plébiscitaires.

Deux des trois membres qui dirigent actuellement le conseil transitoire sont donc de nouveaux arrivés à la fonction judiciaire, dont un, Paulo Rodríguez, qui n’a aucune formation préalable en droit et qui préside l’institution. Le choix de ces personnes n’est pas fortuit car il répond à la volonté de doter le conseil transitoire et la réforme judiciaire qu’il mène, une légitimité technique qui est précisément celle que ces acteurs affichent.

Les parcours de Paulo Rodríguez et Tania Arias illustrent bien leurs capacités de gestionnaires car ils ont déjà dirigé d’autres projets de restructuration institutionnelle. Cela est le plus mis en avant dans le cas de Rodríguez et la réforme qu’il a réalisée au Registro Civil. Rodríguez avait déjà fait l’expérience de l’administration publique depuis les années 1990 en occupant des postes de haute responsabilité dans des institutions comme le Consejo Nacional de Telecomunicaciones (*Conseil national de télécommunications*) ou dans le Consejo Nacional de Competitividad (*Conseil national de compétitivité*), ce dernier étant une institution chargée de réaliser des projets pour encourager la production et l’entrepreneuriat national. A en croire certains de ses anciens collaborateurs, ce serait au cours de son passage dans ce dernier que Rodríguez s’est formé à de nouvelles pratiques de management, affichant une préoccupation pour l’efficacité dans l’administration publique<sup>208</sup>. De telle manière, ce serait au cours de ces expériences qu’il a acquis des compétences administratives que viendraient compléter sa formation initiale en tant qu’ingénieur en informatique. Ces deux dimensions de son profil auraient été mises en pratique à partir de 2009 quand il arrive au Registro Civil pour un projet de restructuration. Ce service était souvent tâché de « *chaotique* » et d’inefficace, ce qu’aurait changé avec la transformation dirigée par Rodríguez. On lui attribue le fait d’avoir renouvelé le service du Registro Civil en le rendant

---

<sup>208</sup> « Paulo Rodríguez pasa de la informática a ejecutar los cambios en la justicia », *El Universo*, 18 mai 2011.

plus rapide et plus accueillant pour le public<sup>209</sup>. Cette réforme est souvent présentée comme une « réussite » dans le discours politique, et elle serait surtout la preuve de la compétence de Rodríguez pour mener des réformes institutionnelles techniques. Lors de cette occasion, il aurait dirigé un processus de rénovation technologique et de réaménagement d'infrastructure, ainsi que de restructuration interne et de mise en place des procédures d'évaluation pour mesurer et augmenter l'efficacité du service. La « réussite » de cette réforme est un élément constamment évoqué pour justifier le rôle de Rodríguez comme principale figure de la réforme judiciaire.

Tout comme la désignation de Paulo Rodriguez, celle de Tania Arias en tant que déléguée du pouvoir législatif au conseil transitoire, semblerait répondre aussi à des critères techniques. A travers son parcours elle aurait démontré sa capacité pour administrer des institutions publiques, et aurait donc les compétences nécessaires pour la réalisation de la réforme judiciaire. A la différence de Rodríguez, sa formation initiale est en droit, mais elle aurait aussi une compétence managériale attestée à travers de nombreuses spécialisations en administration publique, et en évaluation et gestion de projets<sup>210</sup>. Tania Arias a fait la plupart de son parcours dans des ONG de développement durable<sup>211</sup>, mais elle doit aussi une partie de sa réussite professionnelle à l'arrivée du nouveau gouvernement. En effet, elle a fait une partie de sa carrière dans des institutions phares du gouvernement telles que l'assemblée constituante et la Senplades (*Secretariat national de planification*), où elle a travaillé en tant que conseillère juridique avant d'avoir la présidence du Tribunal Electoral, une institution créée à partir de la nouvelle Constitution. Cette trajectoire a fait que la dimension politique d'Arias soit davantage mise en question car elle est supposée avoir une proximité avec certains dirigeants politiques. En effet, elle a un passé militant où elle a connu quelques membres actuels de PAIS, et elle aurait aussi travaillé avec eux pendant l'assemblée constituante. Cela a rendu populaire dans les médias l'idée d'une « ombre politique » sur elle<sup>212</sup>. Malgré cela, Tania Arias et ses proches légitiment sa présence au conseil de transition en raison de ses compétences administratives. Ce n'est pas une quelconque proximité aux dirigeants politiques, ni même sa formation en droit ce qui est mis en avant, mais bien plutôt ses capacités d'administration et de leadership. C'est cela qu'affirme une de ses collaboratrices en évoquant le travail d'Arias au Tribunal Electoral :

*En termes généraux, [la désignation de Tania] était une reconnaissance pour le travail qu'elle avait réalisé au Tribunal Electoral. Le Tribunal était la première institution nouvelle,*

---

<sup>209</sup> « Correa nombra a su delegado para comisión tripartita », *El Comercio*, 14 juillet 2011.

<sup>210</sup> Site internet du Tribunal Contencioso Electoral [www.tce.gob.ec](http://www.tce.gob.ec).

<sup>211</sup> Arias a travaillé pendant plusieurs années en tant que conseillère juridique de l'ONG Terranueva qui se définit comme « une organisation fondée sur l'interculturalité, qui développe des processus d'organisation sociale avec la perspective de contribuer au renforcement des identités politiques et culturelles, à surmonter les iniquités et pour la démocratisation de la société ». Ils développent ainsi des projets de développement durable avec des organisations locales des femmes ou des groupes avec peu de ressources. Voir [www.terranueva.org](http://www.terranueva.org).

<sup>212</sup> « La sombra del oficialismo persigue a Tania Arias », *El Comercio*, 22 août 2011.

*créée par la Constitution de 2008. Alors, par exemple le Consejo de Participación Ciudadana, bon, il existait déjà, il a été plutôt une fusion d'autres commissions anti-corruption. La Corte Constitucional aussi, il y avait déjà le Tribunal Constitucional. Mais le Tribunal Electoral a été la première institution publique nouvelle qui a été créée à partir de la Constitution de 2008, mais nous n'avons rien. Nous avons reçu deux ou trois voitures, et en immobilière, c'est-à-dire physiquement, nos bureaux étaient prêtés, [nous avons] quelques fonctionnaires, deux ou trois au début, mais nous n'avons aucun papier, aucun crayon, rien. Alors, la gestion de la docteure Arias, la première chose a été de faire un budget au Ministerio de Finanzas, elle a fait la gestion avec le ministre, ils ont fait un budget initial avec lequel nous avons commencé à travailler. Je n'exagère pas quand je dis qu'aucun crayon nous appartenait, pire encore une feuille, pire encore un ordinateur. Donc le Tribunal s'est érigé à partir de rien. Maintenant vous voyez, ils ont un bâtiment, immobilière, personnel, donc cette démonstration d'efficacité, de leadership, d'autorité publique qu'a eu la docteure a été déterminante pour qu'elle soit désignée au conseil de transition<sup>213</sup>.*

Ces acteurs ont donc déjà fait l'expérience de projets de restructuration institutionnelle, mais plus important encore, ils ont déjà participé, dans d'autres espaces, à la construction du récit prophétique de changement : Paulo Rodríguez au Registro Civil et Tania Arias au Tribunal Electoral. En effet, ces acteurs participent au succès de la prophétie « *correísta* » car ils font partie de ceux qui vont se reconnaître dans le nouveau régime dans la mesure où celui-ci les reconnaît et les consacre<sup>214</sup>. Ces acteurs sont des porteurs du discours qui annonce des temps nouveaux car ils ont déjà contribué à le faire advenir ailleurs. Ils se sont déjà investis dans d'autres institutions (icônes du nouveau gouvernement) et ils se sont déjà consacrés à produire le changement, car c'est dans le changement qu'ils fondent aussi leur légitimité. Leur désignation au conseil transitoire est donc une nouvelle consécration du politique et du programme de « *Revolución Ciudadana* » à la faveur de ceux qui ont contribué à lui donner corps, qu'ils soient des convaincus politiques ou non<sup>215</sup>. La réforme judiciaire est donc une nouvelle opportunité pour produire le changement, mais cette fois-ci les enchères ont augmenté : dix-huit mois pour exécuter un budget d'environ 600 millions de dollars, évaluer environ 3,000 fonctionnaires (et en recruter des centaines), construire et réaménager des dizaines des tribunaux, et surtout gérer une constante critique et surveillance des opposants de PAIS qui cherchent la moindre faute pour initier un procès politique contre les responsables du conseil<sup>216</sup>.

---

<sup>213</sup> Entretien 11. Mardi 6 mars 2012. Ana, avocate, conseillère juridique au conseil transitoire, dans son bureau au bâtiment du Consejo de la Judicatura à Quito, 15 mins.

<sup>214</sup> Brigitte GAÏTI, *De Gaulle prophète de la Cinquième République (1946-1962)*, op. cit. p. 346-347.

<sup>215</sup> En effet, Paulo Rodríguez a été vu souvent dans les médias comme une personne de droite à cause de sa participation pendant sa jeunesse aux groupements politiques de droit. Cela a été commenté par certains comme une possible dérive du projet socialiste initial.

<sup>216</sup> Entretien 9. Samedi 25 février 2012. Diego, ingénieur de systèmes informatiques, directeur d'informatique dans le conseil transitoire depuis septembre 2011, dans son bureau au bâtiment du Consejo de la Judicatura à Quito, 50 mins.

Dans un processus de cette magnitude la question de la légitimation par la technicité est de grande importance. Celle-ci ne serait pas uniquement présente chez les responsables du conseil mais dans toute l'équipe mise en place pour la réforme de la justice. Le personnel actuellement présent au conseil transitoire est largement composé d'anciens collaborateurs des trois responsables qui ont déjà travaillé avec eux auparavant. D'après une conseillère interviewée, les postes au conseil de transition sont essentiellement des « *postes de confiance* » destinés, donc, aux personnes que les responsables de l'institution connaissent déjà qui partagent en principe une même vision de comment il faut réaliser la réforme<sup>217</sup>. La confiance est évoquée par d'autres personnes qui mettent en avant le fait d'être « *engagé* » comme une exigence pour travailler au conseil. C'est ainsi que la sortie des anciens fonctionnaires (en particulier les chefs des divisions) est attribuée au fait qu'ils auraient constitué un « *frein* » pour le projet<sup>218</sup>.

La composition du personnel du conseil de transition diffère donc de façon considérable de celle du Consejo de la Judicatura avant lui. L'arrivée de nouveaux professionnels a rendu populaire l'idée au sein de cette institution que si auparavant la justice était dans les mains d'avocats occupant la place des administrateurs, actuellement elle serait gérée par des administrateurs occupant celle des avocats<sup>219</sup>. En effet, la mise en place du conseil de transition a signifié l'arrivée d'un nombre considérable de nouveaux fonctionnaires qui n'avaient jamais occupé des postes dans la fonction judiciaire. Peu d'entre eux ont fait des études de droit car dans leur majorité ce sont des ingénieurs, des administrateurs d'entreprise ou des administrateurs publics ; un grand nombre étant aussi des enseignants universitaires en ces matières. En termes généraux, ces acteurs partagent un même discours managérial qui prône la rationalisation dans l'administration publique et la mise en place d'une « *gestion par flux* », ce qui est pour eux le modèle idéal d'administration<sup>220</sup>. Le modèle de « *flux* » appliqué

---

<sup>217</sup> Entretien 11. Mardi 6 mars 2012. Ana, avocate, conseillère juridique au conseil transitoire, dans son bureau au bâtiment du Consejo de la Judicatura à Quito, 15 mins.

<sup>218</sup> Entretien 9. Samedi 25 février 2012. Diego, ingénieur de systèmes informatiques, directeur d'informatique dans le conseil transitoire depuis septembre 2011, dans son bureau au bâtiment du Consejo de la Judicatura à Quito, 50 mins.

<sup>219</sup> Cette idée est sans cesse présente dans les discussions informelles des membres du conseil transitoire. Elle est souvent évoquée par ces acteurs de façon humoristique pour exprimer les limites de leurs connaissances en droit, ce qui souvent devient un obstacle pour eux car le fonctionnement des tribunaux et de tout le système de justice est en principe défini dans les textes de loi. Ces acteurs expriment de telle manière l'apprentissage qu'ils ont dû faire des textes de loi quand ils sont arrivés au conseil et de la double compétence qu'ils ont développée en tant que gestionnaires « *spécialisés* » dans le droit.

<sup>220</sup> L'idée de « *flux* » est constamment évoquée dans les réunions de travail de ces acteurs qui entendent par là l'abandon d'une organisation traditionnelle hiérarchique et son remplacement par une « *dynamique de flux* » ; c'est-à-dire des ensembles d'activités liées de façon logique entre elles, permettant de réaliser une tâche précise. Chaque flux a donc ses entrées, ses activités constitutives, ses produits finaux et ses mécanismes de rétro-alimentation. Ce modèle d'organisation s'inspire des pratiques managériales développées dans l'entreprise privée sous le nom de « *business process management* » qui met en avant l'efficacité dans l'attention du client et la qualité du service.

aux tribunaux signifie qu'au lieu d'avoir un même personnel en charge de réaliser toutes les activités autour d'un seul procès (enregistrement de la documentation, organisation des audiences, gestion des témoins, etc.), il y aurait un personnel administratif spécialisé dans une seule tâche qu'il ferait pour plusieurs procès. Autrement dit, au lieu d'avoir une personne qui gère tous les aspects d'un seul procès, il y aurait quelqu'un qui fait une activité mais pour plusieurs procès<sup>221</sup>.

La rhétorique managériale est donc très présente dans le discours de ces acteurs qui la mobilisent en tant que ressource de légitimité. D'après Cécile Robert, cette rhétorique s'ajuste bien à la position d'*outsider* que ces acteurs occupent<sup>222</sup> par rapport à la fonction judiciaire et à l'administration de la justice. Pour ces acteurs qui n'ont pas à priori de formation en droit, la dimension technique est une façon de valider le travail qu'ils effectuent. Pour certains, il s'agit même d'un moyen pour se reconforter eux-mêmes de la place qu'ils occupent au conseil face au manque de connaissances juridiques. Plusieurs membres du conseil affirment avoir eu des doutes avant leur arrivée à celui-ci en raison du caractère « *accablant* » du travail juridique, mais comme l'affirme ce conseiller formé en ingénierie civile, ces doutes ont été dissipés après s'être convaincu lui-même de la nature technique de la réforme<sup>223</sup>.

La « *managérialisation* », suivant l'argumentation de Cécile Robert, offre ainsi une légitimité de substitution à celui qui ne peut se targuer d'être un héritier légitime ; elle lui permet de se démarquer des rivaux qui eux, se retrancheraient derrière la tradition<sup>224</sup>. Elle est donc un élément important dans l'entreprise de subversion de l'ordre institutionnel que constitue la réforme. Ces acteurs justifient ainsi leur travail, tout en revendiquant la « *nouveauté* » et en dévalorisant le travail des anciens administrateurs. Le passage d'une administration des juristes vers une administration des administrateurs est donc légitimé et valorisé par ces acteurs pour qui leur travail à l'intérieur du conseil serait l'exact opposé de ce qui se faisait auparavant. Même ceux formés en droit revendiquent plutôt une identité administrative et technique. Selon un responsable de projet, ancien avocat, dans la justice auparavant il n'y avait que les avocats, mais ceux-ci n'ont pas de connaissances en gestion, ne

---

<sup>221</sup> Entretien 1. Mardi 24 janvier 2012. Patricio, avocat, responsable de projet dans la direction de « *modèle de gestion* » du conseil de transition depuis septembre 2011, au bureau de l'enquêté dans le bâtiment du Consejo de la Judicatura à Quito. 30 mins. Refus d'enregistrement.

<sup>222</sup> Cécile ROBERT, « Les transformations managériales des activités politiques », *Politix*, vol. 20, n° 79, 2007, p. 11.

<sup>223</sup> Entretien 5. Mardi 14 février 2012. Adrian, ingénieur civil, conseiller dans la direction de « *modèle de gestion* » du conseil de transition depuis novembre 2011, dans un restaurant près du bâtiment du Consejo de la Judicatura à Quito. 30 mins. Refus d'entretien.

<sup>224</sup> Cécile ROBERT, « Les transformations managériales des activités politiques », op. cit. p. 11.

savent pas comment faire un budget, ni comment réguler les dépenses ; c'est précisément tout cela ce qui serait en train de changer d'après lui<sup>225</sup>.

Au-delà du discours des acteurs, c'est toute l'organisation qui se restructure autour de la réforme. Comme il a été dit plus haut, les entreprises de légitimation conduisent vers un agencement entre les dispositions des acteurs et une nouvelle structure administrative. Cela s'observe clairement dans le cas du conseil de transition qui a changé presque intégralement l'organisation interne qui existait déjà. Le passage du Consejo de la Judicatura vers le conseil de transition a signifié en grande partie faire du table rase avec ce qui était déjà en place. Presque toute sa structure interne a été démantelée et remplacée par une nouvelle organisation créée spécifiquement avec l'objectif de restructurer la justice. Presque tous les anciens responsables des directions, ou des divisions, qui existaient au Consejo de la Judicatura (direction d'informatique, de personnel, d'assistance juridique, etc.) ont été remplacés. Leurs fonctions aussi ont été largement réduites car de nouvelles directions ont été mises en place selon.

La nouvelle organisation du conseil est censée être structurée à partir du programme maître de la réforme, le *Programa de Restructuración de la Función Judicial* (« Programme de restructuration de la fonction judiciaire »). Ce programme a été élaboré lors des premiers mois de travail du conseil de transition et il établit les différents composants de la réforme. Pourtant ce programme ne naît pas avec le conseil de transition, car il est essentiellement une reprise des projets et plans existants élaborés par le Ministerio de Justicia (comme le *Plan de Transformación de la Justicia* de mai 2011). Celui-ci à son tour s'est appuyé sur d'autres études préalables comme celle réalisée par l'Universidad de Talca. Le programme du conseil de transition reprend aussi d'autres rapports élaborés par des cabinets chiliens de « consulting » qui ont fait le design du nouveau modèle administratif pour le système de justice et qui inclut des processus standardisés de recrutement et évaluation des juges et d'autres fonctionnaires ainsi qu'un nouveau modèle de gestion par « flux » qui devrait fonctionner dans tous les tribunaux du pays<sup>226</sup>.

Ce programme de restructuration pour la période de transition constitue en principe le document maître de la réforme. Il mobilise un grand nombre d'arguments techniques qui dresseraient un diagnostic « objectif » du fonctionnement du système de justice et des problèmes à résoudre. Pour chaque élément proposé il y a des statistiques et des indicateurs qui pointent le doigt sur les défaillances existantes et qui justifient l'investissement économique. Il établit des objectifs à atteindre ainsi que les critères d'évaluation pour mesurer le progrès de la réforme. De la même façon, ce programme justifie aussi la « viabilité » de

---

<sup>225</sup> Entretien 1. Mardi 24 janvier 2012. Patricio, avocat, responsable de projet dans la direction de « modèle de gestion » du conseil de transition depuis septembre 2011, au bureau de l'enquête dans le bâtiment du Consejo de la Judicatura à Quito. 30 mins. Refus d'enregistrement.

<sup>226</sup> Alianza Asesorías Corporativas, *Asesoría en materia jurídica para el análisis y aplicación del marco jurídico e institucional del artículo 181 y siguientes, de la constitución de la República del Ecuador, el código orgánico de la función judicial, y las disposiciones del régimen de transición. Segundo informe*, juillet 2011, 180 pages.

l'investissement en faisant une estimation des possibles bénéficiaires de la réforme (en l'occurrence, tous les habitants de l'Equateur sont présentés comme des possibles bénéficiaires).

Le manque d'efficacité et la baisse de qualité dans le service seraient parmi les éléments les plus défaillants mis en avant dans les diagnostics. Ceux-ci mettent l'accent, par exemple, sur le manque de procédures standardisés pour la sélection et évaluation des fonctionnaires, ainsi que sur la nécessité d'améliorer l'accueil en vue d'une meilleure satisfaction des usagers des services judiciaires :

*L'aspect auquel les gens donnent le plus d'importance est la façon dans laquelle les fonctionnaires accueillent la citoyenneté. La rapidité pour répondre à leurs questions, la simplicité des procédures se sont détériorés, raison pour laquelle il est fondamental d'améliorer la préparation, la prédisposition et la motivation des serviteurs, car une attention de qualité et chaleureuse est importante pour que les services améliorent aussi et que ceux-ci reflètent une vision positive des services de l'Etat. La description de la fonction judiciaire montre le manque d'éléments techniques et normatifs homogènes qui garantissent une efficace administration qu'influe dans les services de justice et génère une culture de qualité. [...] L'information disponible n'est pas actualisée ni homologuée concernant les profils, compétences et performances des serviteurs. On observe quatre manquements significatifs :*

- *Absence d'information avec des critères homologues pour établir les profils, les compétences et les pratiques des serviteurs judiciaires.*
- *Absence de méthodologies, de procédures, et d'outils pour la sélection des fonctionnaires judiciaires ainsi que d'une procédure d'induction qui viabilise son incorporation à travers un contrat psychologique qui assure l'engagement avec l'institution.*
- *Faiblesse évidente dans les processus d'évaluation et capacitation, et dans la culture organisationnelle, orientée à offrir un service de qualité, chaleureux et articulée avec la productivité, l'efficacité et l'efficacité dans la résolution des procès.*
- *Inexistence d'un système de carrières judiciaires qui assure l'entrée, la professionnalisation, l'évaluation, la promotion et un régime disciplinaire des serviteurs de justice<sup>227</sup>.*

A partir de ce document a été organisé le conseil de transition. Quatre nouvelles directions pour les quatre axes de la réforme : « *talent humain* », « *modèle de gestion* », « *infrastructure civile* », et « *infrastructure technologique* », chacun ayant ses propres études, ses propres diagnostics, objectifs et indicateurs pour mesurer l'avancement du travail. En termes généraux la réforme consiste dans la création de nouveaux tribunaux (et le réaménagement de ceux qui existent déjà) en vue d'améliorer l'attention au public et les rendre plus adéquats pour l'exercice la justice. Cela serait possible car les tribunaux sont censés être adaptés au nouveau modèle de gestion qui fonctionnerait par « *flux* ». De plus, il y aurait des processus standardisés et homogènes pour la sélection et évaluation du personnel judiciaire (y compris les juges) ainsi que de nouvelles technologies facilitant toutes ces activités. Tel que le demontre Cecile Vigour dans d'autres cas de réforme judiciaire, on serait

---

<sup>227</sup> Consejo de la Judicatura de Transición, *Programa de Reestructuración de la Función Judicial*, août 2011, p. 12-13.

ici aussi en face d'un passage d'une « *logique de réalisation* » vers une « *logique de résultat* » dans la mesure où ce ne sont plus les objectifs qui importent (rendre une décision de justice), mais bien le fait de la rendre dans des délais raisonnables<sup>228</sup>. L'accent serait donc mis sur l'efficacité et la rationalisation de l'administration.

### **La technicisation de la réforme judiciaire\***

#### **Les cinq projets établis par le Programa de restructuración de la Función Judicial**

##### ***Projet Modèle de Gestion de la fonction judiciaire***

*« Il prévoit la conception et la mise en place d'un processus de gestion intégral qui supporte la restructuration de la fonction judiciaire, de ses organes juridictionnels, organes auxiliaires et école judiciaire pour l'amélioration du service garantissant le respect des droits des Equatoriens. Conformément à la base légale actuelle, le modèle de gestion sera orienté à faciliter le procès équitable, maintenir les rôles et rangs administratifs et judiciaires définis, ce qui permettra déterminer les responsabilités de chacun des fonctionnaires.*

*Parmi les objectifs du projet :*

*- Définir, restructurer et mettre en place des nouvelles processus de gestion dans le domaine judiciaire par le biais de réformes légales nécessaire a fin de rendre les procédures rapides et opportunes et réduire le temps de résolution des procès (...)* »

##### ***Projet de Talent Humain***

*« Un Système Intégral de Talent Humain de la fonction judiciaire se construira sur la base des principes de transparence, impartialité, participation – contrôle social, équité, accès à la justice, des approches transversales de genre et inter culturalité, et fondé sur la qualité professionnel et éthique du service.*

*Deux étapes seront développées : une première de élaboration, socialisation, validation et mise en place de méthodologies, procédures et instruments ; et une seconde de continuité du Système dans la fonction judiciaire, pour le suivi et évaluation. A fin de garantir la continuité du Système, du talent humain sera pris en compte et formé pour l'entretien technique du Système ; par ailleurs, il est prévu une systématisation du processus dans l'objectif de garantir les droits des citoyennes et des citoyens en ce qui concerne leur accès à la justice, et un enregistrement des méthodologies de tous les composants pour qu'ils deviennent d'instruments de gestion.*

*Parmi les objectifs du projet :*

*- Définir et mettre en place de procédures pour l'élaboration et validation de profils pour un poste déterminé, manuels de tâches, classification et valorisation de postes, régime disciplinaire, articulés au développement humain, et qui permettent de déterminer les responsabilités de chacun de membres de la fonction judiciaire (...)* »

<sup>228</sup> Cécile VIGOUR, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », op. cit. p. 440.

### ***Création et amélioration de l'infrastructure judiciaire en fonction du nouveau modèle de gestion***

*« Le dessin et la construction des nouveaux bâtiments a pour objet de trouver des environnements aptes pour les processus judiciaires des fonctionnaires et usagers par le biais d'une optimisation constante de la structure, des systèmes, des services et de son administration.*

*Le projet tient compte de tous les aspects concernant le dessin architectonique, la sécurité, la technologie et le personnel formé pour chaque poste, en fonction de la caractérisation et spécificités de chaque cas. L'infrastructure judiciaire s'appuiera sur le concept d'immeubles intelligents, permettant une flexibilité pour s'adapter aux besoins immédiats et futurs des usagers.*

*Parmi les objectifs du projet :*

*- Construire, adapter et agrandir l'infrastructure fonctionnelle dans toutes les provinces de l'Equateur, pour poursuivre le processus de résolution des procès stagnés et améliorer l'administration de la justice en Equateur (...) »*

### ***Mise en place de technologies de l'information et de la communication***

*« Le programme de projets d'infrastructure de technologies d'information, TI, contient six éléments, parmi lesquels il y a les aspects concernant la planification stratégique des TI, infrastructure des TI, communications, sécurité, mise en place d'applications et plans de continuité (...) »*

### ***Mise en place de processus intégraux de communication institutionnel de la fonction judiciaire***

*« A fin de garantir, par le biais de processus de communication et diffusion, la connaissance des citoyennes et des citoyens sur leurs droits ainsi que la transparence des processus mis en œuvre dans la fonction judiciaire et les rendus de comptes, des processus intégraux de communication institutionnel seront mis en place que permettront au Consejo de la Judicatura de se présenter dans l'opinion publique comme une instance transparente, de gestion moderne avec capacité de réponse effective, efficiente et efficace, et comme coordinateur des institutions appartenant à la justice (...) »\*\**

*\* Pour la version résumée en espagnol et des extraits en français du Programa de reestructuración de la función judicial, voir Annexes 3a et 3b.*

*\*\* Consejo de la Judicatura de Transición, Programa de Reestructuración de la Función Judicial, op. cit., p. 3-12.*

Cependant, on aurait beaucoup de mal à penser le travail du conseil de transition à travers une focale purement rationnel et technique. Les acteurs ont quand bien même de larges marges de manœuvre pour l'improvisation et la mise en œuvre de stratégies pratiques de résolution de conflits. Celles-ci sembleraient même être une nécessité au sein du conseil transitoire car la fréquence de problèmes inattendus et le temps très limité dont ils disposent pour les résoudre oblige à ces acteurs de trouver des solutions pratiques et rapides pour lever les obstacles rencontrés. Le mot d'ordre semblerait être la rapidité et que la réforme doit avancer par tous les moyens. Ainsi par exemple, l'exigence de construire rapidement les tribunaux a fait que certains ne sont pas complètement adaptés au modèle de gestion ; dans certains cas il n'y a pas assez de bureaux pour le personnel prévu dans le modèle de gestion, ou encore l'espace n'est pas totalement adapté au « flux » (par exemple, dans certains cas les

bureaux des juges sont accessibles aux usagers ce qu'en principe ne doit pas être ainsi). Dans d'autres cas, c'est le recrutement du personnel qui provoque des doutes à l'intérieur de l'institution car les procédures de sélection du personnel administratif ne sont totalement pas respectés (ou même ignorées complètement)<sup>229</sup>. Ce type d'éléments font que l'idée d'un « *manque de coordination* » entre les directions est l'une des choses les plus fréquemment évoqués au quotidien par ces acteurs. Pour un membre de la direction de « *modèle de gestion* » cela répond à la nature particulière de cette réforme. D'après lui, chaque division s'est « *lancée* » à faire ce qu'elle voulait sans que le travail de chacun soit clairement défini, malgré l'existence du programme de restructuration<sup>230</sup>. Tout est fait, donc, pour respecter les délais qui sont malgré tout assez courts. Selon l'un des directeurs en informatique « *nous sommes arrivés à un rythme très différent, à cause du problème des délais, nous avons dix-huit mois. Ceux qui sommes arrivés avec la transition, nous avons dix-huit mois pour faire tout. Il y a des ressources pour tout mais ce qu'il n'y a pas est le temps* »<sup>231</sup>.

Pourtant, la question du temps ne peut pas être comprise par elle-même sans garder à l'esprit tout le contexte dans lequel travaillent ces acteurs. En effet, ce même informaticien souligne la pression constante qu'ils vivent de la part du champ politique ou d'autres organisations sociales pour faire la réforme. D'après lui, les partis d'opposition sont constamment en train de demander de l'information pour trouver la moindre faille dans le processus de réforme et ainsi « *faire un procès politique aux responsables du conseil* ». Pourtant, le principale source de pression viendrait de la part du gouvernement et en particulier du côté direct du président Correa qui est, reprenant les mots de l'enquêté, « *très attentif et au courant de tout ce qui se passe dans le conseil* ». Il y aurait ainsi des réunions fréquentes (toutes les deux semaines) entre lui et les responsables de cette institution pour faire le bilan de l'avancement de la réforme. De telle manière les fonctionnaires dans le conseil seraient constamment sous la pression des responsables pour respecter les délais et montrer que la réforme avance. Les problèmes de coordination et les conflits entre les directions seraient donc le produit de cette pression, car chacun prétendrait protéger son image et éviter le blâme en cas de retard. Cela est exprimé clairement par cet informaticien qui illustre de la manière suivante la nature des conflits à l'intérieur du conseil :

---

<sup>229</sup> La pression pour tenir les délais établis a provoqué aussi des épisodes anecdotiques racontés dans les couloirs de l'institution comme celui de l'inauguration d'un tribunal de huit étages sans que les ascenseurs soient installés, ou encore celui de l'habillement des avocats comme des médecins pour l'ouverture officielle des premiers tribunaux de la Femme et de la Famille devant les médias et surtout des membres du gouvernement dont le président Correa.

<sup>230</sup> Entretien 5. Mardi 14 février 2012. Adrian, ingénieur civil, conseiller dans la direction de « *modèle de gestion* » du conseil de transition depuis novembre 2011, dans un restaurant près du bâtiment du Consejo de la Judicatura à Quito. 30 mins. Refus d'entretien.

<sup>231</sup> Entretien 9. Samedi 25 février 2012. Diego, ingénieur de systèmes informatiques, directeur d'informatique dans le conseil transitoire depuis septembre 2011, dans son bureau au bâtiment du Consejo de la Judicatura à Quito, 50 mins.

*Ce que tu dois voir ce que ceci n'est pas uniquement technique, c'est politique, et les problèmes de chacun se jouent politiquement. Donc si les responsables disent "ceci sera prêt pour tel jour", [tu réponds] "oui, oui ! ça sera prêt". Donc, bien sûr, c'est là que se produisent les affrontements avec les autres directions. Donc ici, ils nous exigent d'installer des ordinateurs mais on ne peut pas, alors, moi j'ai parlé avec Paulo Rodriguez, personnellement, et il me demande "mais qu'est-ce qu'il se passe ? Tu me dis que tu ne peux pas installer les ordinateurs dans tel tribunal mais D. me dit que tout est prêt." Et moi je lui dis que j'ai des photos prises hier soir à 10 heures du soir, et aujourd'hui nous sommes à 10 heures du matin, et il n'y a pas de prises de courant, tout est sale, il n'y a pas de réseau. Donc, il n'y a pas d'immobilière, rien n'est prêt. Et Paulo me dit "mais comment c'est possible ? D. me dit que tout est prêt, je viens de parler avec lui". Appelle-le alors, et D. dit que non, que c'est des choses mineures, mais moi, je peux pas installer les ordinateurs. [...] Il y a donc des choses qui manquent mais rien n'est parfait. Mais on avance. Ce qu'il faut que tu comprennes ce que ce qui se fait dans le pays, en ce moment, en ce qui est la réforme judiciaire n'a été fait nulle part ailleurs. Ceci est extrêmement ambitieux, extrêmement ambitieux, donc il dépend énormément des gens, de leur niveau d'engagement. Donc, le problème c'est que les problèmes de coordination ont été produits essentiellement à cause de ça, parce que les gens se jouent politiquement. Donc s'ils disent qu'ils ne vont pas tenir les échéances, on leur enlève la tête. Pour tout il y a de la pression, tu te trompes, tu rentres chez toi. Il n'y a pas de secondes opportunités. Il y a beaucoup de pression du côté du gouvernement, beaucoup de pression du Parlement, des députés d'opposition, il y a de la pression de la citoyenneté, des organisations judiciaires, etc.<sup>232</sup>*

L'élément qui est mis en relief dans ce passage est bien entendu la pression pour respecter le délai établi de dix-huit mois pour la période de transition. Cette pression résulterait de tout l'intérêt politique que suscite la réforme. En effet, tout se passe comme si une grande partie du capital des dirigeants politiques se jouerait avec celle-ci. La légitimation du conseil de transition se joue donc dans deux registres complémentaires et également présents dans le travail effectué. Il s'agit dans un premier temps de présenter la réforme comme objective et technique, donc libérée des influences politiques. Mais cette première dimension ne suffit pas par elle-même. En effet, elle se complémente avec une deuxième dimension qui est la démonstration que « *les choses changent* ». L'enjeu pour ces acteurs est donc d'afficher une façade technique avec l'importation des instruments managériaux, mais qui servent à montrer qu'effectivement il y a un véritable changement dans l'administration judiciaire, tel qu'il a été promis par le pouvoir politique. Les réformateurs sont bien conscients qu'ils n'ont pas le droit à l'erreur car tout peut être objet de critique. Il y a donc une grande préoccupation pour protéger ce qu'ils projettent vers l'extérieur ou encore en reprenant les mots d'Erving Goffman, leur « *face* » en tant que bonne image de soi<sup>233</sup>. Cela se manifeste clairement lors des entretiens, mais moins par le contenu de ce que les enquêtés

---

<sup>232</sup> Entretien 9. Samedi 25 février 2012. Diego, ingénieur de systèmes informatiques, directeur d'informatique dans le conseil transitoire depuis septembre 2011, dans son bureau au bâtiment du Consejo de la Judicatura à Quito, 50 mins.

<sup>233</sup> Erving GOFFMAN, *Les rites d'interaction*, op. cit. p. 9.

disent que par leur façon de réagir à celui-ci. Certains, par exemple, qui acceptent d'être enregistrés (qui ne sont pas tous) font preuve de discrétion en affirmant qu'il faut trouver « *le bon endroit* » pour parler car on ne peut pas tout dire au bureau<sup>234</sup>.

## B) Une nouvelle justice en Equateur ? Réforme judiciaire et production du changement

Malheureusement à ce stade de la recherche il n'est pas possible d'affirmer quel sera l'effet concret de la réforme réalisée par le conseil de transition. Ce que souligne Cécile Vigour, c'est que pour que des changements aient lieu il faut qu'ils soient portés localement par des acteurs judiciaires ; que ce soit parce que ces derniers agissent de leur propre initiative ou qu'ils reprennent et mettent en œuvre les souhaits émis par les autorités publiques<sup>235</sup>. Toute une série de questionnements peuvent ainsi être posés pour de futures recherches concernant les modes de réappropriation des instruments managériaux par les acteurs judiciaires ou encore comment se combinent les nouvelles logiques avec les pratiques existantes. De la même manière, il serait intéressant de voir quels sont les segments du corps judiciaire qui se saisissent de la réforme pour construire autrement leur identité professionnelle et faire valoir une nouvelle vision légitime de ce que doit être le fonctionnement de la justice.

A partir du matériel disponible ce sur quoi on peut mettre l'accent est le souci et la préoccupation à l'intérieur du conseil de transition pour faire, en reprenant leurs mots, « *une réforme qui dure* ». En effet, ces acteurs sont bien conscients que leur travail est transitoire, jusqu'en janvier 2013 et qu'ensuite ils arrêtent leurs fonctions. Pour telle raison, « *trouver prise* » sur le système judiciaire est un élément évoqué fréquemment par ces acteurs. Lors des réunions de travail dans la direction du « *modèle de gestion* » la nécessité de trouver les moyens pour faire durer la réforme est constamment rappelée. Ces acteurs se réaffirment fréquemment entre eux la nécessité que le travail qu'ils réalisent ne se perde par la suite. Cela est aussi l'un des premiers éléments appris aux nouveaux arrivants dans leur socialisation au sein de l'institution : tout doit être fait de telle sorte que ceux qu'arriveront après la période de transition devront être capables de continuer le travail initié sans dévier du projet initial. Cela signifie réduire au maximum la possibilité d'incertitudes ou de points aveugles susceptibles

---

<sup>234</sup> L'évitement de certains sujets a été présent par exemple lors de l'entretien avec une conseillère qui, en m'expliquant comment a été conformée l'équipe de travail au conseil, a fait référence au licenciement de deux anciennes coordinatrices. Elle a refusé d'expliquer la raison de ce licenciement car d'après elle, « *cela ne fait pas partie de mon sujet de recherche* ». Par d'autres moyens j'ai appris que la révocation des ces coordinatrices était à cause des soupçons de leur implication dans la négociation corrompue de quelques contrats.

<sup>235</sup> Cécile VIGOUR, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », op. cit. p. 433.

d'affecter le modèle de fonctionnement du système de justice que serait en train d'être mis en place.

La question qui se pose est donc celle de la maîtrise qu'ont les acteurs de la réforme qu'ils essaient d'appliquer et du caractère « *incertain* » des réformes institutionnelles<sup>236</sup>. Comme le soulignent Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, les exemples de « *réussite* » des réformes institutionnelles, pour lesquelles le changement induit semble tangible et conforme aux intentions de leurs promoteurs soulève une question fortement débattue : dans quelle mesure les acteurs savent-ils ce qu'ils font lorsqu'ils réforment des institutions et dans quelle mesure ils sont capables d'anticiper et maîtriser les conséquences de changement des règles institutionnelles qu'ils introduisent<sup>237</sup>. D'après ces auteurs, les entrepreneurs des réformes sont souvent incapables d'anticiper à long terme les effets de réforme car ils sont pris dans des enjeux plus immédiats. Ainsi, il leur est difficile de mesurer les effets de nouvelles règles à long terme, en dehors de leur contexte d'application. Une deuxième limite est que les acteurs qui sont l'objet des réformes peuvent tout autant accueillir favorablement les nouveaux instruments introduits ou au contraire les rejeter.

Les entreprises de réforme se heurtent souvent aux comportements routiniers qui donnent corps à une institution ou à la résistance des bénéficiaires de ses ressources qui veulent préserver leur position. Pour ces auteurs, les membres des institutions qui sont l'objet de réformes interviennent souvent pour défendre leur « *territoire* » ; ils valorisent les ressources dont ils disposent, leurs savoirs et savoir-faire et les principes qui sont au fondement de leur légitimité<sup>238</sup>. La résistance des bénéficiaires des ressources institutionnelles aurait déjà été éprouvée par des anciens administrateurs du système judiciaire comme ce serait le cas d'Ulpiano Salazar pendant son passage au Consejo de la Judicatura entre 2006 et 2011. A ce titre il évoque une certaine « *situation de passivité* » dans la fonction judiciaire à l'égard de ce qui est pour lui l'objectif ou la mission qu'il a partagé avec d'autres membres, de transformer la justice. Il affirme ceci :

*Il y avait des membres très passifs qui ne voulaient pas de problèmes. Qui étaient contents comme ça en bénéficiant d'une situation très bonne. Des personnes qui ne voulaient pas se faire de soucis, parce que se faire des soucis signifie affronter toute une structure d'opposition qu'il y avait partout. [...] Ceux qui encouragent le changement, nous devons faire face à quelques situations très dures. Il y avait un projet de restructuration mais qui a été freiné dans les séances plénières mais aussi dans les directions inférieures qui n'avaient pas intérêt à ce que cela se fasse, mais que ça reste dans le vide. Il n'y avait pas d'intérêt d'un changement*

---

<sup>236</sup> Philippe BEZES, Patrick LE LIDEC, « Ce que les réformes font aux institutions », op. cit. p. 98.

<sup>237</sup> *Ibid.*

<sup>238</sup> Philippe BEZES, Patrick LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », op. cit. p. 70.

*car cela aurait changé le statu quo qui leur était favorable parce que l'une des fonctions où on gagne le mieux est la fonction judiciaire*<sup>239</sup>.

Ce que l'enquête illustre est un fait connu concernant le fonctionnement des institutions : celles-ci produisent les conditions de leur propre reproduction en instaurant et reproduisant des pratiques de ses membres et en conformant des réseaux des bénéficiaires. Faire table rase du passé serait en principe rare dans les processus de changement institutionnel, mais telle semblerait être la dynamique de la réforme judiciaire en Equateur. De la même façon qu'au Consejo de la Judicatura il y a eu un remplacement de personnel presque total, il semblerait y avoir un renouvellement similaire (mais à moindre mesure) dans la composition des tribunaux dans le pays à partir de 2012. Ceux-ci seraient aussi en train de voir l'arrivée d'un personnel administratif nouveau formé plutôt en administration qu'en droit. Par exemple les journées de formation des nouveaux fonctionnaires voient la présence des personnes avec des titres d'ingénieur ou d'administration d'entreprises et, par contre, peu d'avocats. Une même volonté de rénovation affecterait aussi le corps des juges. Ainsi, parmi environ 800 juges qu'existent en Equateur et qui ont été soumis à un processus d'évaluation, ce sont plus d'une centaine qu'ont été déjà destitués ; cela au cours des huit premiers mois de la période de transition avec davantage de révocations encore possibles. De plus, la réforme inclut le recrutement de plus de 400 nouveaux juges pour qui les concours sont déjà en place, une centaine ayant été déjà désignée. Ces mesures peuvent laisser penser qu'il y a une transformation considérable dans le corps judiciaire, mais les éléments manquent malheureusement pour affirmer une telle hypothèse.

Le remplacement du personnel judiciaire (administratif et juridictionnel) est un élément mis en avant par le conseil de transition. Pour lui, il est une preuve indéniable des changements que vit la justice. Cela fait l'objet de fierté comme en témoigne cette annonce parue dans le journal *El Telégrafo* le 23 avril 2012 :

---

<sup>239</sup> Entretien 4. Jeudi 9 février 2012. Ulpiano Salazar, docteur en jurisprudence, ancien membre du Consejo de la Judicatura entre 2006 et 2011, dans un café près du domicile de l'enquêté. 2h30.

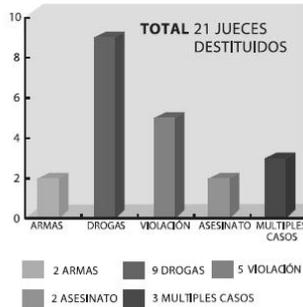
# Ya puedes creer en una verdadera justicia!

21 jueces penales han sido destituidos por el Consejo de la Judicatura.



Consejo de la Judicatura

## CLASIFICACIÓN DE JUECES DESTITUIDOS POR DELITOS



¡Podemos volver a Creer!



El pleno del Consejo de la Judicatura, con el objetivo de garantizar a la ciudadanía una justicia oportuna y transparente, destituyó a 80 Jueces de Garantías Penales en las Provincias de Esmeraldas, Sucumbios, El Oro, Manabí, Pichincha, Guayas, Loja, Bolívar y Tungurahua.

De ellos, 21 jueces han favorecido a ciudadanos y ciudadanas implicados en causas como tenencia ilegal de armas, tráfico de drogas, violación, asesinato y casos múltiples.

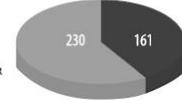
Es decir han violentado el artículo 109, numeral 7, del Código Orgánico de la Función Judicial que dice: "A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución por intervenir en las causas que debe actuar, como fiscal o defensor público, con dolo manifiesto negligencia o error inexcusable".

## CAUSAS REPRESADAS DESDE 2005

TOTAL 391

RESUELTAS

\* POR RESOLVER



\*DE LAS CUALES 41 EXPEDIENTES ESTAN CON RESOLUCIÓN Y APELACION PENDIENTE DE RESOLUCIÓN

Pero el trabajo no se limita al campo descrito anteriormente. En ocho meses de gestión, el Consejo de la Judicatura ha resuelto 727 procesos disciplinarios contra servidores judiciales en todo el país, de los cuales 213 concluyeron con destitución, 185 con suspensión, 96 con multas y 29 con amonestaciones. Ciento cuarenta y dos servidores fueron absueltos.

Desde el 2005 logramos resolver causas represadas. Ese año, la Unidad de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura había acumulado un total de 391 causas. De esas, 230 ya fueron despachadas por las autoridades del Consejo de la Judicatura de Transición demostrando la celeridad y el compromiso de las autoridades de esta entidad por cumplir con el mandato del pueblo ecuatoriano.

Jorge Washington E4-157 y Av. Amazonas • (02) 2238 758 / (02) 2235 625

[www.funcionjudicial.gob.ec](http://www.funcionjudicial.gob.ec)

Source : El Telégrafo

L'intitulé de l'image dit « *tu peux maintenant croire dans une véritable justice ! 21 juges pénaux ont été destitués par le Consejo de la Judicatura [de Transición]* ». Le texte qui suit met en avant le travail du conseil dans l'application de sanctions et la révocation des juges et d'autres fonctionnaires. Il dit ceci : « *Le Consejo de la Judicatura [de Transición], avec l'objectif de garantir une justice opportune et transparente a destitué 80 juges pénaux dans les départements d'Esmeraldas, Sucumbios, El Oro, [etc.]. Parmi eux, 21 juges ont favorisé des citoyens impliqués dans des procès pour possession illégale d'armes, trafic de drogues, viol, assassinat, etc. [...] Mais le travail ne se limite pas à celui décrit antérieurement, en huit mois de gestion, le Consejo de la Judicatura a résolu 727 cas disciplinaires contre des serviteurs judiciaires dans tout le pays, parmi lesquels il y a eu 213 destitutions, 185 suspensions, 96 amendes et 29 admonestations* ».

Pourtant, la volonté de ces acteurs de faire une « *réforme qui dure* » n'est pas uniquement présente dans le remplacement du personnel. Il faut encore que ces nouveaux acteurs qui arrivent à la fonction judiciaire intègrent les principes désormais mis en valeur par la réforme. Cela s'observe clairement dans les journées de formation de nouveaux fonctionnaires recrutés. C'est dans ces espaces que les nouveaux arrivants ont appris le modèle de gestion et les tâches que chacun devra effectuer, mais l'importance de ces journées va bien au-delà de cela. C'est là aussi que les membres du conseil transitoire apprennent aux autres comment ils doivent incarner le rôle d'administrateur et quelles sont les « *bonnes pratiques* » qu'ils doivent incorporer pour bien remplir les attentes à leur égard. L'accent est mis sur l'efficacité et sur la qualité de l'attention au public. Il est attendu des fonctionnaires qu'ils soient chaleureux dans l'accueil et dans la façon de traiter les usagers des services de justice<sup>240</sup>, mais aussi, et surtout, qu'ils soient efficaces dans leur travail. L'exigence première

<sup>240</sup> L'importance de la qualité de l'attention au public est constamment évoquée dans les journées de formation des nouveaux fonctionnaires. On leur rappelle qu'ils doivent être agréables pour que les usagers se sentent bien

est la rapidité dans le service. Pour cette raison on demande aux nouveaux fonctionnaires « *qu'ils aillent au-delà de ce qui est attendu d'eux* » et qu'ils soient même capables de remplir les fonctions des autres en cas de besoin. Les « *flux* » ne peuvent pas se bloquer et ils doivent fonctionner d'une façon ou d'une autre. L'idée d'un personnel spécialisé pour chaque tâche administrative semble moins rigoureuse qu'il ne paraît car l'important est que les procès ne stagnent pas et qu'ils soient résolus rapidement.

Il serait nécessaire de faire une étude approfondie auprès des tribunaux pour observer l'effet concret des instruments managériaux dans les pratiques des individus qu'exercent la justice. Pourtant, ce qui nous intéresse davantage est moins les effets induits de la réforme (qui ne peuvent être qu'hypothétiques en ce moment) que la façon dont se construit un récit qui dès maintenant présente celle-ci comme une réussite. Il s'agit donc d'interroger les opérations collectives de redéfinition de la réalité où des acteurs et observateurs sont portés à scruter les signes les plus divers pour trouver une confirmation des ruptures annoncées<sup>241</sup>. Comme le souligne Brigitte Gaïti, le changement est d'abord l'offre de changement ; certains signes sont proposés mais d'autres sont créés par des opérations de déchiffrement des protagonistes.<sup>242</sup> La réforme fonctionne donc sur le mode de la promesse<sup>243</sup> qui doit ensuite être confirmée ou démentie.

Le conseil transitoire doit alors produire les signes qui permettraient la confirmation de la promesse annoncée par le pouvoir politique au moment du référendum : celle de l'avènement des temps nouveaux. Le conseil doit montrer qu'il y a effectivement une nouvelle justice qui se met en place dans le pays.

Tout au long de ce chapitre on a déjà abordé quelques éléments permettant d'observer comment se construit le récit d'une transformation dans la justice. Les thématiques de « *modernisation* » et de « *rationalisation* » sont constamment mises en avant à la fois par les réformateurs ainsi que par des hommes politiques qui soutiennent leur travail. La dimension technique est constamment évoquée dans le débat public, ce qui contribue aussi à construire le récit d'un changement apolitique, libérée des contraintes partisanes. De plus, à l'intérieur de l'institution il y a une constante pression pour respecter les délais fixés et montrer la progression de leur travail. Ceux-ci sont autant d'éléments qui légitiment le travail du conseil et qui permettent de contrer les critiques provenant des segments du champ politique investis

---

accueillis. Lors de ces journées, qui normalement durent deux jours, une demi-journée est consacrée à un cours de programmation neurolinguistique comme il est habituel de voir dans les entreprises privées. C'est ici que ces fonctionnaires sont instruits dans la « *bonne* » manière d'établir un rapport interpersonnel tout en développant des capacités d'écoute et de politesse pour faciliter l'interaction avec les usagers. Le reste du temps de la formation est consacré à l'apprentissage des « *flux* » et des activités que chacun devra réaliser, et à une initiation au système informatique en place dans les tribunaux.

<sup>241</sup> Brigitte GAÏTI, *De Gaulle prophète de la Cinquième République (1946-1962)*, op. cit. p. 315.

<sup>242</sup> *Ibid.* p. 21.

<sup>243</sup> Philippe BEZES, Patrick LE LIDEC, « Ce que les réformes font aux institutions », op. cit. p. 89.

dans « l'échec » de la réforme. En effet, de la même façon que le référendum s'est joué principalement en fonction des clivages partisans (PAIS et ses alliés ayant fait une campagne pour l'approbation du référendum alors que les partis d'opposition ont défendu le contraire) l'interprétation de la réforme comme une « réussite » ou un « échec » répond aussi à ces mêmes clivages. De ce fait, la réforme est constamment l'objet de critiques des opposants du gouvernement pour qui dès le référendum le processus a été discrédité comme une tentative de PAIS de « mettre la main » dans la justice. De façon similaire à comment les membres du gouvernement interprètent certains signes de la réforme comme la preuve d'un véritable changement, ses opposants se focalisent sur d'autres signes qui confirmeraient leur propre prophétie à eux : une justice « *politisée et partialisée* ». Ces deux visions de la réforme sont en constante lutte mais s'il y a bien un événement qu'a capté pendant des semaines le débat public et qui illustre bien ces deux récits, c'est sans doute la désignation d'une nouvelle Corte Nacional de Justicia en janvier 2012. Celle-ci est autant la démonstration pour le gouvernement de son compromis pour avoir une justice démocratique, efficiente et transparente ; autant elle est pour ses opposants la preuve indéniable d'une manipulation de la justice par le gouvernement.



Source : El Universo

La caricature ci-dessus montre Rafael Correa en train de faire sortir un lapin d'un chapeau, qui a marqué sur ses oreilles « Nouvelle Corte ». C'est une référence à la Corte Nacional désignée par le conseil transitoire en janvier 2012 assimilée à un artifice de la part du Président.

Le processus de sélection des magistrats a été largement mis en valeur par les promoteurs de la réforme (qu'ils soient des membres du gouvernement ou les responsables du conseil de transition) comme le meilleur exemple de technicité, objectivité et transparence. Ces acteurs revendiquent le fait que ce serait la première fois dans l'histoire du pays qu'il y a une sélection de magistrats par concours avec des critères précis pour évaluer la compétence et la probité des magistrats potentiels. Les participants au concours ont en effet dû réaliser plusieurs épreuves pour tester leurs connaissances juridiques ainsi que leurs aptitudes psychologiques.

De la même façon la transparence et l'inclusion de la citoyenneté semblent avoir été des préoccupations majeures tout au long du processus de sélection. Une phase de contestation publique a été fixée dans laquelle n'importe quelle personne a eu la possibilité de protester telle ou telle candidature si elle avait des raisons (et bien entendu les preuves nécessaires) pour douter de la probité et la droiture des candidats. Finalement, la dernière étape a été la pierre angulaire de la transparence, une audience publique dans laquelle les candidats ont exposé publiquement leur motivation pour devenir magistrat de la Corte Nacional et ce qu'ils peuvent apporter pour améliorer la justice dans le pays. Chaque candidat s'est présenté devant un « comité d'experts » composé de professeurs universitaires en droit (choisis par le même conseil de transition en raison de leur supposée compétence en tant que juriste) pour manifester leur vision de la justice et de son rôle comme moteur de changement. Lors de ces audiences les participants au concours ont l'opportunité de puiser leur inspiration et réaffirmer leur compromis pour chercher à travers de la justice une société plus juste et démocratique. Tels sont quelques éléments mis en avant, par exemple, par cette candidate qui a été l'une des meilleurs classées pour sa présentation orale :

*Je crois dans la justice et je crois qu'elle a une nouvelle opportunité. Je considère que je peux contribuer à l'institutionnalisation d'une justice transparente, inclusive et efficace. Je considère que cette institutionnalisation va contribuer à consolider ce modèle de développement qui répond aux idéaux d'égalité et de justice, qui repose sur la convivialité pacifique et harmonique entre les êtres humains et avec la nature. Je considère qu'en tant qu'opératrice de justice, si j'arrive à être juge de la Corte Nacional de Justicia, la justice doit être transparente. Transparente, parce que les actuaciones des juges doivent être sujettes à l'examen public. Je suis convaincue que si une résolution judiciaire, si une peine, n'est pas connue par la communauté, il ne peut pas y avoir de changement, il ne peut pas y avoir de transformation. La transparence signifie que le citoyen va connaître ce que font les juges, va comprendre comme on administre la justice et vont contribuer à ce que la justice soit la valeur la plus élevée de la société. Je considère que la rigueur dans l'application des normes, dans une résolution judiciaire est ce qui donne de la confiance à la citoyenneté, c'est ce qui permet le changement dans la communauté. Parce qu'une chose est quand on ne respecte pas les droits d'une personne, et une autre chose très différente est quand le citoyen a une peine qui répare les droits affectés<sup>244</sup>.*

Tout semblerait être fait de la façon la plus objective et transparente que possible. Plus important encore, tout semblerait être fait pour que « les meilleurs » arrivent à la Corte Nacional tel que l'a promis le discours politique. La composition finale de la Corte en serait le meilleur exemple ; dans le discours indigène, il s'agit de la Corte Nacional la plus démocratique et représentative que le pays n'aurait jamais connue. En effet, pour la première fois dans l'histoire du pays les magistrats représentent presque tous les départements du pays. Ils font aussi preuve d'une parfaite parité homme-femme. De plus, et tel serait l'emblème de cette Corte, pour la première fois elle intègre une femme indienne en tant que magistrate. C'est sans doute l'image d'une justice démocratique qu'est mise en avant.

---

<sup>244</sup> Audience publique de Lucy Blacio Pereira, le 13 janvier 2012 à Quito.

De telle manière, c'est la prophétie du changement et de l'avènement du « *nouveau* » qui se verrait confirmée. Une nouvelle Corte Nacional qui, dans le discours des acteurs investis dans la « *réussite* » de la réforme, représente non seulement une nouvelle justice mais un nouveau pays. La composition finale de la Corte valide ainsi à posteriori tout le processus de sélection, et toute son objectivité. Le récit de la conformation de la Corte Nacional semble oublier alors les incertitudes et les conflits qu'ont quand bien même influé sur ce processus en principe technique. Il oublie par exemple que les exigences des critères de sélection ont dû être baissées dans certains cas, ou que le président Correa a protesté en privée la candidature d'un ou deux juges<sup>245</sup>. Dans le discours indigène, nonobstant, c'est le produit final, la nouvelle Corte qui est mise en avant comme encore une nouvelle preuve que le pays est en train de changer. Tels sont les mots du chef de l'Etat qui met en avant la « *réussite* » du processus :

*C'est un fait historique, dont seulement les têtus peuvent renier la signification, la transparence, l'importance. 21 juges désignés à travers un concours de mérites. Il y a une campagne farouche pour essayer de délégitimer cette Corte, campagne que je crois a échoué parce que personne ne la croit. On sait que le problème de cette Corte n'est pas que quelqu'un la domine, mais que personne ne la domine ! [...] C'est un grand espoir qui existe avec cette nouvelle Corte ; c'est un processus inédit, la première fois que la Corte est sélectionnée par un concours de mérites. Un processus profondément démocratique, profondément légitime car il a été demandé par le peuple aux urnes. [...] L'Equateur a le processus le plus démocratique, légitime, transparent de l'histoire de notre Amérique et peut être du monde.*<sup>246</sup>

---

<sup>245</sup> Ce type d'information a été obtenu lors des discussions informelles avec quelques personnes proches des responsables du conseil qui ont travaillé avec eux lors des processus de sélection pour la conformation de la nouvelle Corte Nacional.

<sup>246</sup> Enlace Ciudadano n° 256, le 28 janvier 2012 à Montecristi.

# Conclusion

Reprenant les mots de Brigitte Gaïti, ce ne sont pas uniquement les témoignages qui marquent l'histoire mais aussi, et peut-être surtout les silences.<sup>247</sup> La construction des récits héroïques et prophétiques ne se produisent pas sans « *faire taire ou condamner à la maladresse, à "l'erreur" ceux qui ne participaient pas à la reconnaissance (et à la production) des temps nouveaux* ». <sup>248</sup> La différence entre le contexte pour lequel Gaïti a fait une telle réflexion et celui de l'Équateur contemporain ne réduit pas sa pertinence pour analyser ce qui se produit avec la réforme judiciaire équatorienne. En effet, les anciens administrateurs de la justice, que ce soient les magistrats de la Corte Suprema (devenue Corte Nacional après 2008) ou les membres du Consejo de la Judicatura sont maintenant tus et assimilés à l'erreur. Ils sont actuellement exclus de la réforme judiciaire et ils sont relégués à un rôle secondaire dans la construction du récit officielle qui présente celle-ci comme le moment où le pays s'est doté d'une nouvelle justice. Dans ce récit prophétique, la place attribuée à ces anciens administrateurs n'est que celle du « *néгатif* », de l'exact opposé de ce que font maintenant les nouveaux administrateurs. Ils sont associés à tout ce qui était défailant dans le système de justice ; « *condamnés à la maladresse* ». Peu de reconnaissance est faite par exemple au fait que les tentatives de rationalisation et modernisation sont de longue date en Équateur. Il est oublié qu'au cours des années 1990 et 2000 il y a eu déjà des initiatives pour améliorer l'infrastructure technologique des tribunaux et pour établir des mécanismes d'évaluation du travail judiciaire. D'après un ancien magistrat, tous semblent oublier qu'il y a toujours eu des concours pour sélectionner les membres des tribunaux supérieurs, y compris pour ceux de la Corte Suprema.<sup>249</sup> Autant d'éléments qui font partie de l'histoire de la réforme mais que le discours indigène ignore. Pour lui et les siens, qui se considèrent les « *véritables* » professionnels de la justice, il est regrettable qu'actuellement celle-ci soit dans les mains des « *jeunes sans expérience* » qui ont éliminé tout ce qui avait été construit pendant des décennies. De telle manière, il serait difficile de penser la réforme judiciaire sans prendre en compte par exemple le rôle de magistrats et de Projusticia dans la construction d'un « *sens commun réformateur* », ou encore celui du Consejo de la Judicatura dans la création d'une place dans l'ordre institutionnel qu'a en suite occupé le conseil de transition (au détriment par exemple de l'influence de la Fenaje). Ce récit officiel ignore davantage ces éléments dans la mesure où les acteurs antérieurement en charge de la justice sont relégués au silence. En effet, ces acteurs qu'auparavant avaient investi de manière considérable le champ médiatique et qui ont eu au cœur du débat public, en sont actuellement exclus. Pas de déclarations publiques, pas de retour possible aux institutions de l'État. Leur travail et leurs « *réussites* » cèdent leur place dans le discours officiel à la critique et le stigmatisme. C'est ce qu'affirme un ancien membre du Consejo de la Judicatura :

---

<sup>247</sup> Brigitte GAÏTI, *De Gaulle prophète de la Cinquième République (1946-1962)*, op. cit. p. 354.

<sup>248</sup> *Ibid.*

<sup>249</sup> Entretien 7. Mercredi 15 février 2012. Jaime, docteur en jurisprudence, ancien magistrat de la Corte Suprema entre 2002-2007, actuellement avocat en libre exercice, dans son bureau à Quito. 20 mins. Refus d'entretien.

*Cette espèce de stigma. Stigma d'avoir été membre du Consejo de la Judicatura alors que tout n'était pas incorrect. Il y a eu des choses qu'ont été faites correctement, plusieurs choses. Ce n'est pas comme si tout avait été mal fait. Il y a eu des choses positives. L'une des choses principales que je mets en avant c'est qu'on a récupéré le principe d'autorité dans la fonction judiciaire. Une preuve de cela c'est que pendant toute cette période et jusqu'à maintenant il n'y a jamais eu une grève comme il y en avait auparavant. Il n'y a pas eu une seule grève, par aucun motif. Nous avons maintenu un régime de contrôle disciplinaire de façon stricte. [...] Cela est un exemple qu'il y a eu au Consejo de la Judicatura un exercice de la faculté disciplinaire. Malheureusement, ce qu'on mettait en cause c'était le Consejo de la Judicatura. Ce n'était pas le directeur départemental, ce n'était pas le directeur général, le directeur de personnel, et c'était à nous de répondre. [...] Moi, de la même façon que je suis arrivé au Consejo de la Judicatura avec les mains propres, et les ongles propres aussi ! Comme ça je suis parti. Je suis parti avec la satisfaction d'avoir rempli mon devoir. Ça ne me touche pas toutes les choses qu'ont été dites, les insultes de « corrompus ». Nous avons toujours protesté ça, ces termes offensifs, parce qu'il ne faut pas parler comme ça pour démontrer la responsabilité de quelqu'un et cela montre un manque de respect à l'institution même. Mais cela ne me touche pas, j'ai une armure de dignité, je ne laisse pas que cela me touche. Cette armure que j'ai, je l'ai démontré tout au long de ma vie et pendant le temps que j'étais au Consejo de la Judicatura aussi.<sup>250</sup>*

L'histoire officielle de la réforme n'a pas de place pour ces souhaits de revendication individuelle. En effet, la réforme doit paraître comme nouvelle et innovatrice. Elle doit confirmer qu'il y a un changement et que celui-ci est le produit du leadership des membres de PAIS qui ont ouvert la voie pour la mise en place du conseil de transition. Faire « *table rase* » du passé, telle semble être la consigne qui guide le processus de réforme. Celle-ci change donc les règles du jeu judiciaire et ouvre la possibilité pour l'arrivée des acteurs capables de reconnaître la nouveauté de la réforme car elle les reconnaît aussi. Le système de relations entre justice et politique semble alors changer dans le sens d'une exclusion des établis à la faveur de nouveaux acteurs qui doivent leur position institutionnelle à l'entreprise menée par les dirigeants de PAIS. De cette manière, bien que le travail du conseil de transition doive durer encore quelques mois, on serait déjà en face du rétablissement des arrangements institutionnels entre justice et politique initialement perturbés il y a six ans. Mais ces nouveaux accords présentent une différence significative car ceux qu'auparavant en étaient exclus, se trouvent actuellement au cœur du système.

---

<sup>250</sup> Entretien 4. Jeudi 9 février 2012. Ulpiano Salazar, docteur en jurisprudence, ancien membre du Consejo de la Judicatura entre 2006 et 2011, dans un café près du domicile de l'enquêté. 2h30.

# Bibliographie

## **Documents officiels**

Alianza Asesorías Corporativas, *Asesoría en materia jurídica para el análisis y aplicación del marco jurídico e institucional del artículo 181 y siguientes, de la constitución de la República del Ecuador, el código orgánico de la función judicial, y las disposiciones del régimen de transición. Segundo informe*, juillet 2011, 180 pages.

Center for the Administration of Justice, *The Administration of Justice in Ecuador*, San José, CAJ, 1993, 103 pages.

Centro de Estudios de Derecho Penal, Universidad de Talca, *Informe detallado de la actuación de los jueces de garantías penales y los fiscales de todo el país, respecto del ejercicio de todas sus responsabilidades constitucionales y legales; que evalúa además el trabajo de las fiscalías, juzgados de garantías penales, tribunales de garantías penales y salas de lo penal de corte provinciales y nacional de la República del Ecuador*. Septiembre 2011, p. 92.

Corte Suprema de Justicia, Projusticia, *Modernización y fortalecimiento de la administración de justicia en el Ecuador. Jornadas de discusión pública*, Quito, 1996, 347 pages.

Corte Suprema de Justicia, Projusticia, *Plan Estratégico de la Función Judicial para el Mejoramiento de los Servicios de Justicia 2007-2012*, 22 pages.

Ministerio de Justicia, Projusticia, *El primer paso a la justicia. Experiencia del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y de ProJusticia*, Quito, Projusticia, 2011, 147 pages.

World Bank, *An analysis of the Causes of Corruption in the Judiciary*, août 1999, 22 pages.

World Bank, *Judicial Reform in Latin American Courts. The Experience in Argentina and Ecuador*, paper n° 350, octobre 1996, 55 pages.

## **Thématiques générales des sciences sociales**

BECKER Howard, *Outsiders. Studies in the sociology of deviance*, New York, The Free Press, 1997, 224 pages.

BERGER Peter, LUCKMAN Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1986, 288 pages.

BOURDIEU Pierre, BOLTANSKI Luc, « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 2, n° 2-3, 1976, p. 3-73.

COMBES Hélène, « Pour une sociologie des relations entre partis et mouvements sociaux », *Sociologie et société*, vol. XLI 2, 2010, p. 161-188.

CORCUFF Philippe, *Les nouvelles sociologies*, Paris, Armand Colin, 2007, 127 pages.

DE BLIC Damien, LEMIEUX Cyril, « Le scandale comme épreuve. Eléments de sociologie pragmatique », *Politix*, vol. 3, n° 71, 2005, p. 9-38.

DEZALAY Yves GARTH Bryant, *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, 208 pages.

DOBRY Michel, *Sociologie de crises politiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, XLV-383 pages.

GILBERT Claude, *Le pouvoir en situation extrême. Catastrophes et politique*, Paris, L'Harmattan, 1992, 268 pages.

GOFFMAN Erving, *Les rites d'interaction*, Paris, Les éditions de minuit, 1974, 230 pages.

GUSFIELD Joseph, *La culture des problèmes publics*, Paris, Economica, 2008, 354 pages.

HIRSCHMAN Albert, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press, 1970, 162 pages.

OFFERLE Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998, 158 pages.

### **Sociologie des institutions et réforme politique**

BEZES Philippe, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009, 519 pages.

BRIQUET Jean-Louis, « Les conditions de félicité d'une croisade morale. Lutte anticorruption et conflits politiques dans l'Italie des années 1990 », *Droit et société*, n° 72, 2009, p. 285-301.

BRIQUET Jean-Louis, « L'impératif du changement. Critique de la classe politique et renouvellement des parlementaires dans la crise italienne (1992-1994) », in Michel OFFERLE (dir.), *La profession politique XIX-XX siècles*, Paris, Belin, 1999, p. 255-277.

BRIQUET Jean-Louis, *Mafia, justice et politique en Italie. L'affaire Andreotti dans la crise de la République (1992-2004)*, Paris, Karthala, 2007, 392 pages.

FRANCOIS Bastien, *Naissance d'une constitution. La Cinquième République 1958-1962*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, 263 pages.

GAÏTI Brigitte, *De Gaulle prophète de la Cinquième République (1946-1962)*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, 372 pages.

LAGROYE Jacques, *La vérité dans l'Eglise catholique. Contestations et restauration d'un régime d'autorité*, Paris, Belin, 2006, 303 pages.

LAGROYE Jacques, « On ne subit pas son rôle. Entretien », *Politix*, vol. 10, n° 38, p. 7-17.

LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel (dirs.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010, 400 pages.

ROBERT Cécile, « Les transformations managériales des activités politiques », *Politix*, vol. 20, n° 79, 2007, p. 7-23.

TOPALOV Christian (dir), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Editions de l'EHESS, 1999. 576 pages.

### **Sociologie de la justice**

COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, 291 pages.

COMMAILLE Jacques et KALUSZYNSKI Martine, (dirs), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007, 327 pages.

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

ROUSSEL Violaine, « Changing Definitions of Risk and Responsibility in French Political Scandals », *Journal of Law and Society*, vol. 29, n° 3, septembre 2002, p. 461-486.

ROUSSEL Violaine, « Les magistrats dans les scandales politiques », *Revue française de science politique*, n° 2, 1998, p. 245-273.

VAUCHEZ Antoine, « La justice comme "institution politique": Retour sur un objet (longtemps) perdu de la science politique », *Droit et société*, n° 63-64, 2006, p. 491-506.

VAUCHEZ Antoine WILLEMEZ Laurent, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007, 267 pages.

VIGOUR Cécile, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droits et société*, n° 63-64, 2006, p. 425-455.

VIGOUR Cécile, « Réformer la justice en Europe. Analyse comparée des cas de la Belgique, de la France et de l'Italie », *Droits et société*, n° 56-57, 2004, p. 291-323.

### **Politique et justice en Equateur**

#### **Histoire et politique équatorienne**

BASABE-SERRANO Santiago, PACHANO Simon, MEJIA ACOSTA Andres, « La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008) », *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n° 1, 2010. P. 65-85.

BARRERA Augusto, « Dinámicas socio-políticas en la construcción de Alianza País », in Franklin RAMIREZ GALLEGOS, *La innovación partidista de las izquierdas en América Latina*, Quito, Friedrich Ebert Stiftung, 2008, p. 121-125.

ENDARA Ximena, *Modernización del Estado y reforma jurídica, Ecuador 1992-1996*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 1998, 160 pages.

FREIDENBERG Flavia, « ¿Renovación o Continuidad? Actitudes, valores y trayectoria de la clase política ecuatoriana », *Ecuador Debate*, n° 75, 2008, p. 131-146.

FREIDENBERG Flavia ALCANTARA SAENZ Manuel, *Los dueños del poder. Los partidos políticos Ecuador (1978-2000)*, Quito, Flacso, 2000, 282 pages.

LARREA Gustavo, *Revolución Ciudadana*, Quito, Planeta, 2009, 223 pages.

ORTIZ Santiago, « 30-S: La vulnerabilidad del liderazgo de la Revolución Ciudadana y de la institucionalidad en Ecuador », *Íconos*, n° 39, 2011, p. 25-34.

PONCE Máximo, BURBANO Felipe, LEON Jorge, IBARRA Hernan, « Diálogo sobre la coyuntura: Un balance del liderazgo de Correa y el régimen político », *Ecuador Debate*, n° 83, p. 7-24.

PAIS, *Alianza País y la Consulta Popular*, Quito, Alianza País, 2011, 203 pages.

RAMÍREZ GALLEGOS Franklin, « Insurrección, legitimidad y política radical », *Iconos*, n° 23, 2005, p. 83-92

RAMÍREZ GALLEGOS Franklin, « La política partida en tres: ¿Se deshacen las cosuras entre las fuerzas del cambio? », *La Tendencia*, n° 10, 2010, p. 10-16.

SALAZAR CANELOS Pablo, LASTRA ANDRADE Alexandra, « El presupuesto de la seguridad », in Alfredo SANTILLAN, Jenny PONTON, Daniel PONTON (dirs.), *Ciudad Segura. Debates sobre seguridad ciudadana*, Quito, Flacso, 2007, p. 227-254.

SALVADOR LARA Jorge, *Breve Historia Contemporánea del Ecuador*, Mexico D. F., Fondo de Cultura Económica, 2000, 642 pages.

TRUJILLO Jorge León, « El referéndum: una estrategia para acumular mas poder », *La Tendencia*, n° 11, 2011, p. 31-32.

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

## Fonctionnement et administration judiciaire

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

AVILA LINZAN Luis Fernando, *Emancipación y transformación constitucional*, Quito, Centro de estudios y difusión del derecho constitucional, 2011, 308 pages.

BASABE SERRANO Santiago, *Jueces sin toga: explicando el comportamiento judicial en contextos de inestabilidad institucional: el caso del Tribunal Constitucional del Ecuador*, Quito, Flacso Sede Ecuador, 2011, 200 pages.

COMISION ANDINA DE JURISTAS, *La Reforma Judicial en la Región Andina. ¿Qué se ha hecho, donde estamos, adonde vamos?*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2000, 323 pages.

GRIJALVA Agustin, « Independencia Judicial y derechos en Ecuador », *Ecuador Debate*, n° 83, 2011, p. 35-42.

GRIJALVA Agustin, « La consulta : una violacion infraganti de la Constitucion », *La Tendencia*, n° 11, 2011, p. 55-58.

MARTINEZ MOLINA Dunia, *Genalogía de la justicia constitucional ecuatoriana*, Quito, Centro de estudios y difusión del derecho constitucional, 2011, 293 pages.

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

PASARA Luis (dir.), *El funcionamiento de la justicia del Estado*, Quito, Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Naciones Unidas Derechos Humanos, 2011, 409 pages.

TRUJILLO Julio Cesar, AVILA SANTAMARIA Ramiro, « La situación de la justicia, hoy », *La Tendencia*, n° 12, 2011, p. 38-43.

# Annexes

## Liste d'annexes

<b>ANNEXE 1 - LISTE D'ENTRETIENS REALISES .....</b>	<b>124</b>
<b>ANNEXE 2 - CHRONOLOGIE NOVEMBRE 2006 - FEVRIER 2012 .....</b>	<b>125</b>
<b>ANNEXE 3A - « L'IMPERATIF MANAGERIAL AU CŒUR DE LA REFORME JUDICIAIRE » - RAPPORT SUR PROGRAMA DE REESTRUCTURACION DE LA FUNCION JUDICIAL ELABORE PAR LE CONSEJO DE LA JUDICATURA TRANSITORIO, SEPTEMBRE 2011, EN ESPAGNOL.....</b>	<b>128</b>
<b>ANNEXE 3B - « L'IMPERATIF MANAGERIAL AU CŒUR DE LA REFORME JUDICIAIRE » - EXTRAITS TRADUITS EN FRANÇAIS DU RAPPORT SUR LE PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DE LA FONCTION JUDICIAIRE ELABORE PAR LE CONSEJO DE JUDICATURA TRANSITORIO, SEPTEMBRE 2011.....</b>	<b>145</b>
<b>ANNEXE 4A - COMMUNICATION DU MINISTRE DE LA JUSTICE JOSE SERRANO ADRESSEE A LA PRESIDENTE DE LA COMMISSION DE CONTROLE POLITIQUE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE DE L'EQUATEUR, 21 MARS 2011, EN ESPAGNOL.....</b>	<b>153</b>
<b>ANNEXE 4B - EXTRAITS EN FRANÇAIS DE LA COMMUNICATION DU MINISTRE DE LA JUSTICE JOSE SERRANO ADRESSEE A SILVIA SALGADO, PRESIDENTE DE LA COMMISSION DE CONTROLE POLITIQUE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE DE L'EQUATEUR, 21 MARS 2011.....</b>	<b>165</b>
<b>ANNEXE 5A - « DEFENDRE L'INSTITUTION : CONSEJO DE LA JUDICATURA VS. MINISTERE DE JUSTICE » - COMPTE-RENDU DE LA SEANCE PLENIERE DU CONSEJO DE LA JUDICATURA DU 16 FEVRIER 2011 , EN ESPAGNOL.....</b>	<b>172</b>
<b>ANNEXE 5B - « DEFENDRE L'INSTITUTION : CONSEJO DE LA JUDICATURA VS. MINISTERE DE JUSTICE » - EXTRAITS EN FRANÇAIS DU COMPTE-RENDU DE LA SEANCE PLENIERE DU CONSEJO DE LA JUDICATURA DU 16 FEVRIER 2011 .....</b>	<b>178</b>

## **Annexe 1 - Liste d'entretiens réalisés**

Entretien 1. Mardi 24 janvier 2012. Patricio, avocat, responsable de projet dans la direction de « *modèle de gestion* » du conseil de transition depuis septembre 2011, au bureau de l'enquêté dans le bâtiment du Consejo de la Judicatura à Quito. 30 mins. Refus d'enregistrement.

Entretien 2. Mercredi 8 février 2012. Alfredo, ingénieur de systèmes informatiques, coordinateur stratégique dans la direction « *d'infrastructure technologique* » du conseil de transition depuis septembre 2011, au bureau de l'enquêté dans le bâtiment du Consejo de la Judicatura à Quito. 30 mins.

Entretien 3. Mercredi 8 février 2012. Marco, ingénieur de systèmes spécialisé en administration publique, sous-responsable de projet dans la direction de « *modèle de gestion* » du conseil de transition depuis septembre 2011 et ancien directeur de personnel dans le Consejo de la Judicatura entre 2009-2011, dans un restaurant près du bâtiment du Consejo de la Judicatura. 1 heure.

Entretien 4. Jeudi 9 février 2012. Ulpiano Salazar, docteur en jurisprudence, ancien membre du Consejo de la Judicatura entre 2006 et 2011, dans un café près du domicile de l'enquêté. 2h30.

Entretien 5. Mardi 14 février 2012. Adrian, ingénieur civil, conseiller dans la direction de « *modèle de gestion* » du conseil de transition depuis novembre 2011, dans un restaurant près du bâtiment du Consejo de la Judicatura à Quito. 30 mins. Refus d'entretien.

Entretien 6. Mercredi 15 février 2012. Elena, architecte, coordinatrice stratégique dans la direction « *d'infrastructure civile* » du conseil de transition entre juillet 2011 et janvier 2012, au bureau de l'enquêtée dans le bâtiment du Consejo de la Judicatura à Quito. 20 mins.

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

Entretien 8. Vendredi 17 février 2012. Mauro Andino, avocat, député de PAIS depuis 2007 pour le département de Chimborazo, dans son bureau dans le bâtiment du Parlement à Quito, 20 mins.

Entretien 9. Samedi 25 février 2012. Diego, ingénieur de systèmes informatiques, directeur d'informatique dans le conseil transitoire depuis septembre 2011, dans son bureau au bâtiment du Consejo de la Judicatura à Quito, 50 mins.

Entretien 10. Mardi 6 mars 2012. Mery, conseillère de communication publique au conseil transitoire, dans son bureau au bâtiment du Consejo de la Judicatura à Quito, 10 mins.

Entretien 11. Mardi 6 mars 2012. Ana, avocate, conseillère juridique au conseil transitoire, dans son bureau au bâtiment du Consejo de la Judicatura à Quito, 15 mins.

## Annexe 2 - Chronologie novembre 2006 - février 2012

<b>Date</b>	<b>Événement</b>
26 novembre 2006	Rafael Correa remporte le deuxième tour des élections présidentielles avec environ 60% des votes.
15 janvier 2007	Rafael Correa assume le mandat présidentiel.
13-16 février 2007	Occupation du bâtiment du Consejo de la Judicatura par la Fenaje.
18 mai 2007	Présentation officielle par la Corte Suprema et Projusticia du <i>Plan Estratégico de la Función Judicial</i> devant des autorités politiques, dont le président Correa.
18 septembre 2007	Elections pour les représentants de l'assemblée constituante.
30 septembre 2007	Inauguration de l'assemblée constituante.
7 novembre 2007	Création du Ministerio de Justicia. Gustavo Jalkh, ancien directeur de Projusticia est nommé ministre. Projusticia est intégrée au ministère.
10 janvier 2008	Présentation du plan de réformes de la Corte Suprema devant les membres de l'assemblée constituante. Celles-ci ne seront pas intégrées dans la Constitution.
30 septembre 2008	Approbation de la nouvelle constitution par votation universelle.
3 décembre 2008	Destitution des magistrats après avoir refusé les dispositions transitoires inscrites dans la Constitution pour réduire le nombre de la Corte Suprema de 31 à 21.
17 décembre 2008	Désignation des juges temporaires de l'ancienne Corte Suprema comme les nouveaux magistrats de la Corte Nacional.
3 février 2009	Jalkh est déplacé au Ministerio de Gobierno, et Nestor Arbito (lui aussi ancien directeur de Projusticia) assume la direction du Ministerio de Justicia.
2 mars 2009	Approbation du Código Orgánico de la Función Judicial, nouvelle loi régulant l'organisation de la fonction judiciaire.
29 avril - 6 mai 2009	Mise en liberté par Hernan Ulloa, magistrat de la Corte Nacional de Raúl Carrión, ancien ministre de sport accusé de corruption. Cette décision du magistrat a provoqué d'importantes critiques de la part des hommes politiques et du Consejo de la Judicatura. Le 6 mai la décision a été renversée.

12 - 22 juin 2009	Mise en liberté par la Corte Nacional de Jorge Hugo Reyes, accusé de possession et trafic de drogues provoquant la révocation des magistrats par le Consejo de la Judicatura.
30 juillet 2009	Révocation de Xavier Arosemena et Rosa Cotacachi du Consejo de la Judicatura pour leur proximité à la Fenaje.
19 janvier 2010	Ouverture du procès contre les frères Isaias (anciens propriétaires de la banque Filanbanco) à la Corte Nacional avec la figure légale de « <i>falsification de documents</i> » et non plus celle de « <i>péculat</i> » qu'était l'accusation initiale. Les magistrats en charge du procès ont été destitués quelques jours plus tard par le Consejo de la Judicatura. La figure légale de « <i>péculat</i> » est finalement rétablie le 17 mai.
5 février 2010	Annonce du Ministerio de Justicia d'un futur audit pour évaluer le fonctionnement du système de justice dans le pays.
22 février 2010	Déclarations du commandant de police Juan Ruales accusant les juges pénaux de corruption. Il a ratifié suite à la menace des juges d'initier un procès contre lui par diffamation. Il a pourtant le soutien des hommes politiques.
19 avril 2010	Nestor Arbito est remplacé au Ministerio de Justicia par José Serrano, ancien secrétaire de transparence.
28 juin 2010	José Serrano, ministre de Justice, affirme qu'entre 2009 et 2010 il y a eu plus de 4,000 mises en liberté d'office suite au prolongement des procès pénaux au-delà la période de détention provisoire.
30 septembre 2010	Soulèvement de quelques segments de la police et de l'armée. Le gouvernement dénonce une tentative de coup d'Etat.
16 novembre 2010	L'Universidad de Talca gagne le concours public pour faire une évaluation du système de justice équatorien.
7 décembre 2010	Annonce du président Correa d'un futur référendum constitutionnel. Le contenu de celui-ci est inconnu.
13 décembre 2010	Mauro Andino, député de PAIS, annonce un futur procès politique contre les membres du Consejo de la Judicatura pour manquement à leurs fonctions.
17 janvier 2011	Rafael Correa présente les questions du référendum à la Corte Constitucional pour approbation. Quelques membres de PAIS protestent « <i>l'intromission</i> » dans la justice et démissionnent du parti.

15 février 2011	Corte Constitucional approuve les questions du référendum.
9 mars 2011	Début du procès politique contre les membres du Consejo de la Judicatura.
15 avril 2011	Mauro Andino dénoncé « <i>l'achat de votes</i> » de Benjamin Cevallos, président du Consejo de la Judicatura, après des parlementaires d'opposition pour éviter qu'il soit sanctionné lors du procès politique.
5 mai 2011	L'opposition au Parlement décide d'arrêter le procès politique contre les membres du Consejo de la Judicatura car il serait de la « <i>propagande</i> » en faveur du référendum.
7 mai 2011	Réalisation du référendum. Les premières estimations indiquent l'approbation des dix questions.
12 mai 2011	Fin du procès politique contre les membres du Consejo de la Judicatura. Aucune sanction n'est prise.
15 mai 2011	Johanna Pesantez devient la nouvelle ministre de la Justice. José Serrano est placé au Ministerio del Interior.
18 mai 2011	Démissions des quelques membres du Consejo de la Judicatura.
14 juillet 2011	Publication officielle des résultats du référendum.
18 juillet 2011	Mise en place du Consejo de la Judicatura de Transición avec les délégués de l'exécutif et des institutions de contrôle et régulation politique. Le délégué du législatif n'est pas encore désigné.
21 juillet 2011	Tania Arias est nommée déléguée du législatif pour le conseil de transition.
4 août 2011	Premières destitutions des fonctionnaires judiciaires par le conseil de transition.
5 septembre 2011	Le gouvernement déclare l'état d'exception pour la fonction judiciaire. L'argument mis en avant est la facilitation d'attribution de ressources.
27 janvier 2011	Désignation d'une nouvelle Corte Nacional par le conseil de transition.
20 - 28 février 2011	Ouverture des premiers tribunaux avec le nouveau modèle de gestion mis en place par le conseil de transition.

**Annexe 3a - « L'impératif managérial au cœur de la réforme judiciaire » - Rapport sur Programa de reestructuración de la función judicial elaborado por le Consejo de la Judicatura Transitorio, septembre 2011, en espagnol.**



**INFORME**

**PROGRAMA DE REESTRUCTURACIÓN DE LA FUNCIÓN JUDICIAL**

**CONSEJO DE JUDICATURA TRANSITORIO**

**SEPTIEMBRE 2011**

## **PROGRAMA DE REESTRUCTURACIÓN DE LA FUNCIÓN JUDICIAL**

### **ANTECEDENTES.-**

El sistema de administración de justicia carece de mecanismos efectivos de gestión institucional, por lo que sus organismos no pueden proveer servicios que garanticen el acceso a la Justicia, el derecho fundamental de las y los ciudadanos de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución del Ecuador y sus leyes. La Función Judicial evidencia falta de elementos técnicos y normativos homogéneos, que garanticen una eficaz y eficiente administración que incida en los servicios de justicia y genere cultura de calidad.

Varias son las razones de la situación actual, por un lado encontramos que el proceso de elaboración de las normas jurídicas en el Ecuador ha sido totalmente disperso, incoherente, coyuntural y ha dirigido la atención a intereses políticos antes que a la búsqueda de la satisfacción de los derechos de las personas y al cumplimiento de las normas constitucionales y los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales, ocasionando que muchas normas se superpongan, que existan leyes que regulen temas fuera del ámbito de su competencia y normas que pierdan efectividad sin perder vigencia en el ordenamiento jurídico<sup>251</sup>.

Por otro lado, tenemos que desde décadas pasadas, se impulsaron medidas para el endurecimiento de las penas y se propendió a una marcada exclusión social en detrimento de los derechos y de la calidad de vida de las personas privadas de libertad, por ello, la situación penitenciaria es uno de los productos de todas las crisis que ha sufrido el país en los diferentes sectores. Se observa la ausencia de atención integral para las personas privadas de libertad, que permita contar con un enfoque humanista, así como marcos conceptuales y metodológicos que orienten su inclusión en la sociedad<sup>1</sup>.

Adicionalmente, la demanda de los servicios de justicia ha crecido de forma significativa cada año, y junto a este incremento de causas ingresadas, también existe un decremento igualmente significativo de causas resueltas, como se evidencia de las estadísticas realizadas por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Si bien, los juzgados actuales fueron concebidos bajo la lógica de mantener una estructura administrativa para un solo cuerpo de jueces, en la realidad cada juez tiene su equipo y su agrupación es solamente en el espacio físico, perdiendo eficiencia y poniendo en riesgo la pérdida de documentos y procesos; los juzgados no fueron diseñados para la aplicación de la oralidad, por lo que las audiencias se

---

<sup>251</sup> Plan Nacional para el Buen Vivir

realizan en espacios como el despacho del juez y secretario, poniendo en riesgo tanto a jueces y secretarios como a víctimas y testigos.

Para superar las falencias actuales del sistema judicial, se estableció el Programa de Reestructuración de la Función Judicial, según se aprobó en las preguntas 4 y 5 y sus respectivos anexos de la Consulta popular del 7 de Mayo del 2011, con lo que se constituyó un Consejo de la Judicatura de Transición, dotado de las atribuciones necesarias para que en un plazo de 18 meses realice la reestructuración de la institución y la instalación del Consejo de la Judicatura definitivo, de acuerdo a las enmiendas que se introducen en la misma Consulta a los artículos 179 y 181 de la Constitución de la República.

Dentro del Programa de Reestructuración de la Función Judicial presentado por el Consejo de la Judicatura de Transición, se definen los proyectos de modelo de gestión, talento humano, infraestructura civil e infraestructura tecnológica, que corresponden de manera coherente, consistente e integral, con los ejes estratégicos definidos en el marco de este programa, de conformidad con los preceptos constitucionales y demás normas conexas que garantizarán el acceso y servicio oportuno, eficiente, eficaz y de calidad; así como, el proyecto de comunicación con instrumentos transversales y adecuados para la socialización de la reestructura, para la difusión e información a la ciudadanía con respecto a los mecanismos administrativos y judiciales que pueden aplicar para exigir su cumplimiento y la reparación respectiva si éstos han sido vulnerados.

#### BASE LEGAL

El artículo 167 de la Constitución de la República del Ecuador indica que la potestad de ejercer justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución; y acorde con los artículos 177 y 178 de la Constitución, la Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos, siendo el Consejo de la Judicatura el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de dicha Función. Dentro de las atribuciones del Consejo de la Judicatura, en el numeral 1) del artículo 181 de la Constitución está el definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial.

Mediante Consulta Popular, realizada el 7 de mayo de 2011, los ciudadanos se pronunciaron para sustituir el Pleno del Consejo de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial. El Consejo de la Judicatura Transitorio tiene todas las facultades establecidas en la Constitución, así como las dispuestas en el Código Orgánico de la Función Judicial.

En relación al sector justicia, el Plan Nacional para el Buen Vivir, establece en su estrategia 6.9 la garantía de derechos en el marco del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, e indica que se fortalecerá en la medida que se desarrollen los mecanismos de garantías constitucionales, en especial a través de la aplicación efectiva del carácter de justiciabilidad de los derechos. El sistema judicial es garante de todos los derechos del Buen Vivir (derechos fundamentales) y no solamente de los derechos de propiedad (derechos patrimoniales).

La invocación del Estado a la justicia asegura que las acciones públicas y privadas, se ajusten a los principios y a un plano axiológico coherente con las disposiciones constitucionales y que de no ser así, se sujetarán a control constitucional por parte de la autoridad competente, para sancionar cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos, para lo cual el plan plantea:

- Fortalecer con especial énfasis, los procesos de reforma de los sistemas de justicia penal y laboral;
- Ampliar la aplicación de la justicia constitucional; realizar procesos sostenidos de formación, capacitación y especialización para los operadores de justicia;
- Asegurar desde las distintas instancias públicas el derecho de ciudadanos y ciudadanas a conocer y exigir el ejercicio de sus derechos;
- Fortalecer la condición de pluralidad jurídica propia del nuevo modelo de Estado

Como objetivo 9 el Plan Nacional para el Buen Vivir, versa sobre garantizar la vigencia de los derechos y la justicia, estableciendo como políticas, las siguientes:

- Política 9.1. Aplicar y practicar el pluralismo jurídico, respetando los derechos constitucionales
- Política 9.2. Promover un ordenamiento jurídico acorde al carácter plurinacional del Estado constitucional de derechos y justicia
- Política 9.3. Impulsar una administración de justicia independiente, eficiente, eficaz, oportuna, imparcial, adecuada e integral
- Política 9.4. Erradicar las prácticas de violencia contra las personas, pueblos y nacionalidades
- Política 9.5. Impulsar un sistema de rehabilitación social que posibilite el ejercicio de derechos y responsabilidades de las personas privadas de la libertad
- Política 9.6. Promover el conocimiento y procesos de formación jurídica para la población.

Definiéndose además en el Plan, en este marco, las siguientes metas relacionadas con el sector justicia: 9.3.1 “Alcanzar el 75% de resolución de causas penales al 2013”; y, 9.3.2. “Alcanzar el 60% de eficiencia en la resolución de causas penales acumuladas al 2013”.

Adicionalmente, el objetivo 12 del mismo Plan se refiere a construir un Estado Democrático para el Buen Vivir, y plantea como Política: 12.5 promover la gestión de servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y de amplia cobertura y fortalecer los mecanismos de regulación, planteándose la meta general para todo el sector público de alcanzar al menos el 70% en la percepción de calidad de los servicios.

En referencia a la oralidad, el artículo 86 de la Constitución indica en relación a las garantías jurisdiccionales que el procedimiento será sencillo, rápido y eficaz, será oral en todas sus fases e instancias; así mismo el artículo 168 numeral 5 indica que la administración de la justicia aplicará como principio la sustanciación de los procesos en todas sus materias, instancias, etapas, y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral a través de los principios de concentración, contradicción y dispositivo. El artículo 18 del COFJ indica que el sistema judicial es un medio para la realización de la justicia y que las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, oralidad, dispositivo, celeridad y economía procesal y harán efectivas las garantías del debido proceso.

## PROGRAMA DE REESTRUCTURACIÓN DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

### 3.1. Ejes estratégicos

Talento Humano, Modelo de Gestión, Infraestructura Civil, Infraestructura Tecnológica, Cooperación Interinstitucional y Gestión Financiera Equitativa, son los ejes estratégicos del Programa de Reestructuración de la Función Judicial. Estos ejes estratégicos serán desarrollados dentro un marco normativo coherente, adecuado y validado con la participación de veedurías, en una lógica territorial, brindando seguridad y favoreciendo el acceso de la ciudadanía en respuesta a sus necesidades, se constituirán dando legitimidad al proceso de reestructuración. Figura 1.



Elaboración. Consejo de la Judicatura de Transición

A través del eje de Modelo de Gestión se establecerán procedimientos y procesos para garantizar el derecho ciudadano de acceso a la justicia en su localidad y territorio, de forma oportuna y transparente. A través del eje de Talento Humano, se desarrollará un régimen integral de Gestión de Talento Humano que garantice la carrera judicial, sobre la base de procesos técnicos de ingreso, evaluación objetiva y periódica; así como, un sistema de remuneraciones por resultados que privilegie la promoción y estabilidad por méritos.

Para proveer del espacio óptimo para los procesos judiciales y para la atención a la ciudadanía, se adecuarán los inmuebles existentes y se edificará la nueva infraestructura de la Función Judicial que responda al Modelo de Gestión propuesto, este es el Eje de Infraestructura Civil; y, para fortalecer a la administración de Justicia mediante la implementación de tecnologías que incrementen y garanticen la disponibilidad y acceso a la información, el Consejo desarrollará una planeación estratégica de tecnologías de la información, infraestructura de tecnologías de la información, comunicaciones, seguridad, planes de continuidad e implementación de aplicaciones- Así entonces, la sistematización de la Función Judicial, mediante la dotación de infraestructura informática, es el cuarto eje de esa reestructuración.

La Cooperación Institucional y Gestión Financiera equitativa se constituyen en ejes transversales y que sustentan la implementación del modelo de gestión, talento humano, infraestructura civil y tecnológica en el marco del programa. El Programa de Reestructuración de la Función Judicial, fomentará el aseguramiento de la calidad profesional y ética de sus integrantes, aumentando la transparencia en los procesos del Sistema y del modelo de gestión institucional, aportando a la disminución de la corrupción y aumento de la equidad en el acceso a la justicia, logrando un mejoramiento del servicio que garantice el cumplimiento de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos ecuatorianos.

### 3.2 Principios del programa

El programa para su desarrollo considera los siguientes principios:

- Participación.
- Equidad.
- Acceso.
- Calidad.
- Pertinencia y consistencia con las necesidades de la población.
- Articulación con los organismos que conforman el sector justicia.
- Enfoque territorial.
- Transparencia y rendición de cuentas.

### 3.3 Políticas del programa

- Fortalecer las capacidades de los organismos y los mecanismos de articulación entre las instituciones integrantes de la Función Judicial.
- Facilitar el acceso de la ciudadanía en general y en especial de los grupos de atención prioritaria, de los pueblos y nacionalidades a los servicios de justicia.
- Impulsar una administración de justicia independiente, eficiente, eficaz, oportuna, imparcial, adecuada e integral.
- Promover el conocimiento y procesos de formación jurídica para el ejercicio de la carrera judicial.
- Asegurar mediante procesos de comunicación y difusión el conocimiento de los ciudadanos y ciudadanas respecto del ejercicio de sus derechos.
- Asegurar la eficiencia y transparencia de los procesos que se desarrollan en la Función Judicial mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación en los procesos.
- Promover mecanismos e instrumentos adecuados de control y rendición de cuentas para difundir la información de los proyectos, y resultados al sector justicia y a la ciudadanía en general.
- Fomentar los enfoques transversales de género e interculturalidad.

### 3.4 Estrategias para la ejecución del programa

El programa considera las políticas y estrategias como un todo inseparable, que deberán ser llevadas a cabo de manera simultánea para asegurar la consecución de los objetivos en él planteados; por ello, se han definido las siguientes estrategias:

- Incentivar la Cooperación Interinstitucional y asegurar la Gestión Financiera equitativa para alcanzar los resultados esperados del modelo de gestión, talento humano, infraestructura civil y tecnológica
- Establecer mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación de la calidad y con ello, propender permanentemente hacia la mejora continua de los servicios de la Función Judicial.
- Diseño de mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados que permitan retroalimentar a los procesos judiciales, conforme a las demandas del sistema y la ciudadanía en general.
- Coordinación permanente con los Organismos de la Función Judicial para la ejecución del Programa.
- Identificación de las responsabilidades de coordinación y participación de las instituciones para la puesta en marcha de los proyectos que los involucra.
- Conformación de equipos especializados para la ejecución, monitoreo y control de los proyectos del Programa de Reestructuración de la Función Judicial.
- Los productos generados por el programa serán presentados al Pleno del Consejo de la Judicatura, a fin de diseñar, orientar o reformular las políticas institucionales.

### 3.5 Objetivo general y específicos

Reestructurar la Función Judicial y brindar un servicio digno a la ciudadanía a nivel nacional, llegando a los niveles más desagregados del territorio; a través de un diseño e implementación del programa en 18 meses y su mantenimiento y retroalimentación durante el plazo posterior al programa.

1. Diseñar e implementar un modelo de gestión para la Función Judicial, de conformidad con los preceptos constitucionales y demás normas conexas que garanticen un acceso y servicio de justicia con eficacia, integridad y transparencia a todas las ciudadanas y los ciudadanos a partir de 2011.
2. Diseñar e implementar el Sistema Integral de Talento Humano estandarizando metodologías, procedimientos, técnicas y herramientas que incorporen los principios constitucionales y del Código Orgánico de la Función Judicial sobre participación ciudadana y control social, en los órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos, consolidando el nuevo modelo de gestión.
3. Adecuar los inmuebles existentes y edificar nueva infraestructura de la Función Judicial correspondiendo al nuevo modelo de gestión propuesto, permitiendo que las ciudadanas y los ciudadanos accedan a un servicio de calidad con calidez.
4. Contribuir al fortalecimiento del Sistema Judicial mediante la implementación de tecnologías que incrementen y garanticen la disponibilidad y acceso a la información al tiempo de ofrecer servicios de eficiencia y eficacia a las ciudadanas y los ciudadanos, en un 100% aplicado al nuevo modelo de gestión.
5. Diseño e implementación del proceso integral de comunicación institucional de la Función Judicial, que la posicione en la opinión pública, como un agente generador de transparencia, hacedor de la gestión moderna con capacidad de respuesta a la realidad -tanto desde la lógica jurídica como de la eficacia de las propuestas implementadas.

### 3.6 Metas

De manera general se definen las metas como sigue:

- 100 % procesos diseñados e implementados bajo el nuevo modelo de gestión que permiten al ciudadano el acceso a la justicia en su localidad y territorio.
- Componentes del Sistema Integral de Talento Humano, aplicados en los órganos de la Función Judicial.
- Hasta el mes 18 se contará con nuevas judicaturas provinciales según la definición resultante del plan de creaciones, en las que se aplicará el nuevo modelo de gestión.
- Se edificarán más de 300.000 metros cuadrados con nueva infraestructura acorde a los requerimientos funcionales y tecnológicos adecuados para la prestación de servicios durante la ejecución del proyecto.
- Para el 2013, el Consejo de la Judicatura contará con un sistema integrado de gestión de información del Sector Justicia, confiable, de cobertura nacional, en pleno funcionamiento en todas las oficinas centrales de las entidades del Sector Justicia, y en el 60% de sus dependencias provinciales.

- A inicios del 2013, el Consejo de la Judicatura contará con información estadística oportuna y permanente, de su gestión, capturada y procesada en cada una de las dependencias provinciales integradas.
- Al finalizar el proyecto se habrá incrementado la percepción de las ciudadanas y los ciudadanos del sistema de justicia en forma positiva.

### 3.7 De los Proyectos

El Programa de Reestructuración se conforma con los siguientes proyectos que se derivan de los ejes estratégicos principales:

1. Diseño e implementación del nuevo Modelo de Gestión de la Función Judicial.
2. Diseño e implementación del Sistema Integral de Gestión del Talento Humano de la Función Judicial.
3. Creación y mejoramiento de la infraestructura judicial ajustada al nuevo modelo de gestión de la Función Judicial.
4. Implementación de la infraestructura de Tecnologías de Información y comunicaciones de la Función Judicial.
5. Diseño e Implementación de procesos integrales de comunicación institucional de la Función Judicial.

#### 3.7.1 Proyecto Modelo de Gestión de la Función Judicial.

Contempla diseñar e implementar un proceso de gestión integral que soporte la reestructuración de la función judicial, en sus órganos jurisdiccionales, órganos auxiliares y escuela judicial para la mejora del servicio oportuno, eficiente, eficaz y de calidad que garantice el cumplimiento de los derechos de los ecuatorianos. En concordancia con la base legal aplicable, el modelo de gestión estará orientado a facilitar el debido proceso, manteniendo roles y rangos administrativos y judiciales definidos, lo cual permitirá determinar responsabilidades de cada uno de los servidores.

A través del proyecto se tiene como objetivos/componentes:

- Diseñar, reestructurar e implementar los nuevos procesos de gestión en las materias judiciales mediante las reformas legales que sean necesarias a fin de que los procedimientos sean ágiles y oportunos, y se reduzca el tiempo de despacho de las causas
- Diseñar e implementar el nuevo modelo de gestión para la administración judicial para los órganos jurisdiccionales, propendiendo al mejoramiento continuo de los procesos.

- Diseñar e implementar el proceso de gestión para la transferencia de conocimientos bajo el esquema del nuevo modelo de gestión a los servidores judiciales a nivel nacional a fin de desarrollar sus competencias y actitudes.
- Diseñar e implementar un nuevo modelo de gestión para los Órganos Auxiliares de la Función Judicial, que permita optimizar los procedimientos jurídicos y administrativos en forma eficiente, eficaz y de calidad.
- Diseñar e implementar el proceso de gestión de la Escuela Judicial para garantizar la carrera judicial y la especialización de los servidores judiciales a nivel nacional, a fin de contribuir al ejercicio probo y transparente de sus actividades.
- Diseñar e implementar el modelo de gestión del Consejo de la Judicatura, que garantice el cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades en forma efectiva, eficiente y de calidad logrando resultados positivos en beneficio de la ciudadanía.
- Coordinar y entregar insumos a Infraestructura Civil para el diseño e implementación de nuevas unidades judiciales bajo el nuevo modelo de gestión de la Función Judicial, que abastezca la demanda efectiva y proyectada de los procesos para los próximos años.
- Diseñar e implementar el proceso de gestión de causas represadas a nivel nacional que permitan generar procedimientos de depuración y despacho a fin de mantener al día su despacho.
- Diseñar e implementar el modelo de gestión de seguridad integral para la Función Judicial que garantice la confiabilidad y reserva de trámites, instalaciones y personas relacionadas al Sistema Judicial.
- Diseñar e implementar el modelo de gestión para los órganos autónomos de la Función Judicial, que permitan optimizar los procedimientos jurídicos y administrativos en forma eficiente, eficaz y de calidad.

El modelo de gestión se implementará en coordinación con los proyectos de infraestructura civil, infraestructura de tecnología, talento humano, y comunicación; e incorporará indicadores de resultado, monitoreo y evaluación.

### 3.7.2 Proyecto Talento Humano

Sobre la base de los principios de transparencia, imparcialidad, participación - control social, equidad, accesibilidad a la justicia, enfoques transversales de género e interculturalidad, y sustentado en la calidad profesional, ética y calidez en el servicio se construirá un Sistema Integral del Talento Humano de la Función Judicial.

Se desarrollará en dos etapas, la primera de diseño, socialización, validación e implementación de metodologías, procedimientos e instrumentos; y, la segunda, la continuidad del Sistema en la Función Judicial, donde primará el monitoreo, evaluación y retroalimentación. Para garantizar la continuidad del sistema se involucrará, formará y capacitará al talento humano que asumirá desde lo operativo el mantenimiento del Sistema; así mismo, se prevé sistematizar el proceso, con un enfoque dirigido a alcanzar un impacto que garantice los derechos de las y los ciudadanos en cuanto al acceso a la justicia y,

desarrollar documentadamente las metodologías de todos los componentes a fin que se conviertan en instrumentos de gestión.

Los objetivos o componentes a desarrollar son:

- Diseñar e implementar procedimientos para el ajuste, elaboración y validación de perfiles de cargo, manuales de funciones, clasificación, valoración de puestos, régimen disciplinario, articulados al desarrollo humano, que permitan determinar responsabilidades de cada uno de las y los integrantes de la Función Judicial.
- Diseñar e implementar la metodología y procedimiento de reclutamiento interno y externo, selección e incorporación del talento humano, incorporando la participación ciudadana y control social, en las distintas etapas de los concursos de oposición y méritos, así como de impugnación, según la pertinencia; garantizando la paridad de género e interculturalidad para la captación de personal con un alto nivel ético y profesional.
- Diseñar e implementar metodologías, procedimientos, técnicas e instrumentos de evaluación integral del talento humano en el ámbito de justicia, administración, fiscalía, y defensoría pública para lograr el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la oferta del servicio, incorporando la participación y control social en las etapas pertinentes; asegurando la calidad del nivel ético y profesional de las y los integrantes, así como la transparencia en el desarrollo de los procesos de motivación, reubicación de puestos, cesación de funciones y ascenso del escalafón.
- Diseñar e implementar por etapas, metodologías, procedimientos, contenidos, técnicas e instrumentos para potenciar los procesos de capacitación, formación y desarrollo del equipo humano de la Función Judicial de manera sistemática, planificada, eficiente, integral, articulada al contexto jurídico y modelo de gestión institucional, a través del fortalecimiento y consolidación de la Carrera y Escuela Judicial.
- Diseñar e implementar estrategias, procedimientos, mecanismos, flujos e instrumentos comunicacionales para generar una comunicación interna transparente, coherente al modelo de gestión institucional, así como a los principios constitucionales y del Código Orgánico de la Función Judicial, que permita la articulación de las distintas instancias de la Función Judicial.
- Diseñar e implementar por etapas metodologías y procedimientos coherentes con el modelo de gestión institucional para el fortalecimiento de la cultura organizacional que genere un clima laboral adecuado tanto para sus integrantes como para la ciudadanía que accede a los servicios de la Función Judicial.
- Elaborar o reformar las normativas legales necesarias para implementar el Sistema Integral de Talento Humano de la Función Judicial, en relación al nuevo modelo de

gestión institucional que incluya la reglamentación de la relación con los consultorios jurídicos gratuitos de entidades académicas públicas y privadas; y, de las prácticas pre profesionales.

- Estructurar un programa de desarrollo de las y los servidores de la Función Judicial basado en el escalafón normado en la Constitución y el Código Orgánico de la Función Judicial, fortaleciendo la carrera judicial.
- Coordinar y entregar insumos a Informática para el diseño e implementación de una plataforma tecnológica del Sistema Integral del Talento Humano de la Función Judicial, que evidencie con transparencia su buen funcionamiento, seguimiento y evaluación e impacto, articulado al modelo de gestión institucional.

### 3.7.3 Creación y mejoramiento de la infraestructura judicial ajustada al nuevo modelo de gestión

El diseño y construcción de las nuevas edificaciones tiene por objeto conseguir ambientes adecuados para el desarrollo de los procesos judiciales tanto para funcionarios y usuarios, a través de la constante optimización de: la estructura, los sistemas, los servicios y su administración, y su interrelación entre ellos.

La propuesta integral considera y resuelve lo relacionado con el diseño arquitectónico, seguridad, tecnología y personal capacitado a cargo, acorde con la caracterización y especificidades propias de cada caso. La infraestructura judicial se enfocará en el concepto de edificios inteligentes, esto es que tenga flexibilidad para adaptarse a las necesidades inmediatas y futuras de los usuarios, y a las condiciones tecnológicas; seguridad para controlar las operaciones normales y especiales, comunicación tanto interna como entre el edificio y el exterior, y autonomía en la producción y consumo de energía y demás servicios del edificio.

Los objetivos o componentes a desarrollar son:

- Generar, Adecuar y Ampliar la infraestructura funcional en todas las provincias del Ecuador, para realizar el proceso de depuración de la carga represada y mejorar la administración de la justicia en el Ecuador.
- Readecuar las judicaturas existentes que están en condiciones deplorables para la evacuación de causas represadas y que están operando, lograr con la infraestructura

que este sector donde se desarrollan las actividades judiciales sea digno, transparente y demuestre con sus procesos, la mediatez y celeridad de las causas, con lo que se consigue una línea ordenada y amigable.

- Edificar nuevas judicaturas a nivel nacional integrando los conceptos funcionales y tecnológicos, acorde con el cambio de época en los inmuebles no edificados que se encuentran en estado de abandono.

#### 3.7.4. Implementación de tecnologías de información y comunicaciones

El programa de proyectos de infraestructura de tecnologías de información, TI, contempla seis componentes, los cuales integran aspectos relacionados con planeación estratégica de TI, infraestructura de TI, comunicaciones, seguridad, implementación de aplicaciones y planes de continuidad, estos son:

- Desarrollar e Implementar un Plan Estratégico de TI que integre los recursos, los procesos y metodologías aplicadas en la administración de tecnologías de Información.
- Dotar de infraestructura tecnológica robusta y de última generación a las entidades del Sistema Judicial, a fin de mejorar los servicios de acceso a la información.
- Incorporar sistemas de comunicación seguros para la transmisión de información procesada en las Unidades Judiciales a nivel Nacional.
- Implementar sistema de seguridades (firewalls, routers, switches) para evitar que usuarios externos ingresen sin autorización a la infraestructura del Consejo de la Judicatura.
- Implementar aplicaciones informáticas que aseguren la integridad y el acceso a la información en el Sistema Judicial.
- Desarrollar e implementar Planes de Continuidad BCP de Tecnologías de información y Comunicaciones en el Consejo de la Judicatura.

#### 3.7.5 Implementación de procesos integrales de comunicación institucional de la Función Judicial

Con el objetivo de asegurar mediante procesos de comunicación y difusión, el conocimiento de los ciudadanos y ciudadanas respecto del ejercicio de sus derechos, así como la transparencia de los procesos que se desarrollan en la Función Judicial y rendición de cuentas, se implementarán procesos integrales de comunicación institucional que, así mismo, permitirán al Consejo de la Judicatura, identificarse en la opinión pública como una entidad

transparente, de gestión moderna con capacidad de respuesta efectiva, eficiente y eficaz y, como coordinador de los entes relacionados con la justicia.

El proyecto incluye entre otros los siguientes objetivos o componentes:

- Establecer políticas generales acordes a los principios rectores y disposiciones fundamentales de la Función Judicial; que permitan plantear políticas de desarrollo de la comunicación institucional.
- Diseñar, implementar y evaluar la estrategia de comunicación optimizando el uso de la nueva plataforma informática, redes sociales y medios de comunicación tradicionales.
- Diseñar, implementar y evaluar los procesos de gestión con medios de comunicación masiva.
- Generar un sistema de monitoreo y análisis estratégico.
- Articular una estrategia que implique la inclusión de actores internos y externos involucrados en el proceso de transformación.

La ejecución operativa del proyecto estará a cargo de un equipo especializado de profesionales de forma que se logre una adecuada implementación de los procesos y un empoderamiento sobre las políticas, directrices del nuevo modelo de gestión de la comunicación en el Sistema Judicial.

### 3.8 Presupuesto y cronograma de inversión plurianual del Programa

<b>PROGRAMA DE REESTRUCTURACION DE LA FUNCION JUDICIAL</b>					
<b>INVERSION POR PERIODOS Y PROYECTOS</b>					
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>TOTAL INVERSION</b>
<b>MODELO DE GESTION</b>	2.181.512,00	23.771.522,58	25.762.787,85	-	51.715.822,43
<b>TALENTO HUMANO</b>	13.513.901,00	53.374.703,00	9.300.000,00	2.600.000,00	78.788.604,00
<b>INFRAESTRUCTURA CIVIL</b>	45.215.295,56	196.643.300,42	79.227.919,51	28.514.387,88	349.600.903,39
<b>INFRAESTRUCTURA TECNOLIGICA</b>	43.314.000,00	51.150.000,00	2.500.000,00	-	96.964.000,00
<b>COMUNICACIÓN</b>	4.290.200,00	10.517.600,00	3.166.600,00	827.600,00	18.802.000,00
	<b>108.514.908,56</b>	<b>335.457.126,00</b>	<b>119.957.307,36</b>	<b>31.941.987,88</b>	<b>595.871.329,82</b>

Fuente y Elaboración: Planificación y Equipo de Proyectos, CJT

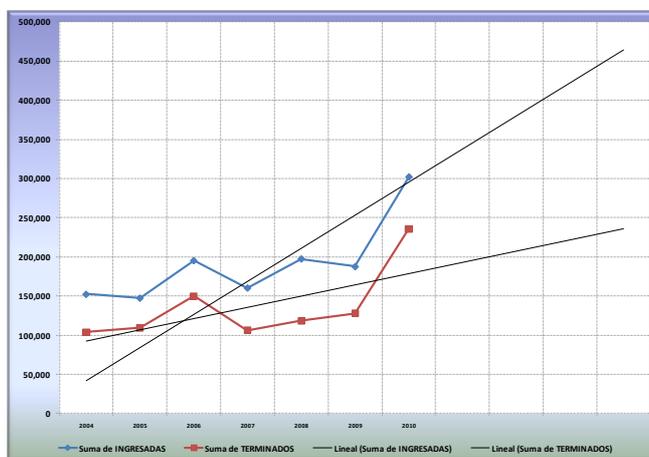
### 3.9 Fuente de recursos para el Programa

El programa se financiará en su totalidad con recursos fiscales.

### 3.10. Beneficios que generará el Programa

- Dar cumplimiento a los principios Constitucionales de la Administración de Justicia.
- Fortalecer a la Función Judicial como un sistema óptimo de administración de justicia.
- Articular a los organismos que integran la Función Judicial.
- Contar con un sistema de servicios transparentes y desconcentrados.
- Incrementar los niveles de seguridad jurídica.
- Implementar tecnología en los procesos de la administración de justicia.
- Optimizar el manejo de los recursos a favor de la Administración de Justicia.

El Sistema Judicial durante los últimos años ha presentado una creciente brecha entre las causas ingresadas y las causas terminadas.



Se podría adicionalmente cuantificar el beneficio, al utilizar la determinación de los casos no resueltos y que se encuentran represados en el Sistema de Justicia. Por tanto, para el cálculo se utilizó como supuesto base, el estudio de PÁSARA 2008, que determina el costo unitario por caso que ascendería a USD\$ 365.54, que al multiplicarse por los casos represados y la demanda creciente de ingreso de causas anuales de la Función Judicial generarían un flujo ingresos dado el mejoramiento de la calidad y la eficacia.

INGRESOS	0	1	2	3	4
Por causas represadas		446,662,465			
Por causas terminadas o atendidas		146,101,161	168,095,311	193,400,472	222,515,087
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>0</b>	<b>592,763,626</b>	<b>168,095,311</b>	<b>193,400,472</b>	<b>222,515,087</b>

Elaboración: Equipo de Proyecto, Evaluación

### 3.11 Competencia Institucional

Al Consejo de la Judicatura le corresponden las siguientes atribuciones en la función judicial:

a) Administración; b) Vigilancia; c) Disciplina; e) Coordinación.

Es decir sus competencias se enmarcan en los ámbitos:

- Regulatorio;
- Gestión;
- Coordinación;
- Planificación; y,
- Evaluación y Control

El Consejo de la Judicatura según el Art. 181 de la Constitución, tiene entre sus funciones, *definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del Sistema Judicial* y según la Consulta Popular y Referéndum del 7 de Mayo, deberá ejercer las competencias para *Reestructurar la Función Judicial*, con lo cual y de forma concordante con lo indicado en el numeral 2 del presente documento, se sustenta plenamente la elaboración de este proyecto.

### 3.12 Seguimiento y evaluación del programa

Para el seguimiento y evaluación del programa se conformará un equipo multidisciplinario de evaluación, para que efectúen el monitoreo, control previo, medición de calidad y evaluación de cada una de las actividades a ejecutarse por los proyectos en el marco del programa; y de ser el caso tomar acciones correctivas, preventivas o de mejora para asegurar el cumplimiento de los objetivos.

La metodología que regirá el monitoreo y control considerará el siguiente esquema:

- **Proveedores:** Seguimiento de Avance del Proveedor, Aceptación de Entregables del Proveedor.
- **Revisar la situación de los entregables:** Cumplimiento, Calidad y Aceptación. 100% Aceptado y Aprobado.
- **Revisar Cumplimiento de Cronogramas:** Actualizar/Verificar % de avance de actividades.
- **Revisar Situación de Costos:** Costo Ejecutado vs Costo Presupuestado.
- **Revisar Riesgos:** Revisar características de Riesgos Abiertos, Identificar nuevos riesgos, Proponer cursos de acción para afrontar riesgos.
- **Revisar Situación de Problemas:** Revisar y Actualizar Situación de problemas Abiertos.
- **Proponer Medidas Correctivas:** Medidas para corregir desviación de Alcance, Medidas para corregir desviación de Costos.

- **Gestión de Control de Cambios:** Si hay impactos en Tiempos, Costos o Alcance
- **Elaborar Informe:** Toda la información recolectada, Formato de Informe de Avance Semanal, Formato de Informe Mensual del Proyecto, Medidas para corregir desviaciones.
- **Comunicar Informe de Avance del Proyecto:** Enviar Informe, Reunión de Control de Avance.

**Annexe 3b - « L'impératif managérial au cœur de la réforme judiciaire » - Extraits traduits en français du Rapport sur le Programme de restructuration de la fonction judiciaire élaboré par le Consejo de Judicatura Transitorio, septembre 2011**

## **1. Informations préliminaires**

Le système d'administration de la justice manque de mécanismes efficaces de gestion institutionnelle, raison pour laquelle ses organes ne peuvent pas fournir de services qui garantissent l'accès à la Justice, un droit fondamental des citoyens et citoyennes conformément aux dispositions de la Constitution de l'Equateur et de la loi. La fonction judiciaire n'a pas d'éléments techniques et normatifs homogènes, qui garantissent une administration efficace et efficiente qui a une incidence sur les services de justice et génère une culture de qualité.

Plusieurs sont les raisons à l'origine de la situation actuelle, d'une part nous trouvons que le processus d'élaboration de normes juridiques en Equateur a été totalement dispersé, incohérent, conjoncturel et a fait l'objet d'intérêts politiques au lieu de satisfaire les droits des personnes et l'accomplissement des normes constitutionnelles et des droits de l'homme reconnus dans les instruments internationaux, provoquant que plusieurs normes se superposent, qu'il existe des lois qui régulent des thèmes en dehors du cadre de la loi et des normes qui perdent de l'efficacité sans perdre leur validité dans l'ordre juridique.

D'autre part, depuis de décennies, des dispositions ont été prises pour le durcissement de peines donnant lieu à une exclusion sociale prononcée au détriment des droits et de la qualité de vie de personnes privées de liberté, c'est pour cette raison que la situation pénitentiaire est un des produits de toutes les crises dont le pays a souffert dans différents secteurs. Nous observons l'absence d'une attention intégrale pour les personnes privées de liberté, qui puisse compter sur une approche humaniste, tout comme de cadres conceptuels et méthodologiques qui permettent leur inclusion dans la société.

Par ailleurs, la demande de services de justice a augmenté de façon significative chaque année avec une augmentation de nouveaux procès et un déclin aussi significatif des procès résolus, comme le montrent les statistiques élaborées par le Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Bien que les tribunaux actuels aient été conçus dans une logique de maintien de la structure administrative pour un seul corps de juges, dans la réalité chaque juge possède sa propre équipe administrative, générant une perte en efficacité et risquant la perte de

documents et procédures ; les tribunaux n'ont pas été désignés pour l'application de l'oralité, ce qui fait que des audiences se réalisent dans des espaces comme les bureaux des juges et son secrétaire, mettant en risque les juges et secrétaires ainsi que les victimes et les témoins.

Pour surmonter les faiblesses actuelles du système judiciaire, le Programme de restructuration de la fonction judiciaire a été établi selon ce qu'a été approuvé avec les questions 4 et 5 et leurs annexes respectifs du Référendum du 7 mai 2011, créant un Consejo de la Judicatura de Transición, doté des attributions nécessaires pour que dans un délai de 18 mois se réalise la restructuration de l'institution et l'installation du Consejo de la Judicatura définitif, en accord avec les amendements des articles 179 et 181 de la Constitution de la République, résultant du référendum.

Le Programme de restructuration de la fonction judiciaire présenté par le Consejo de la Judicatura de Transición définit les projets de modèle de gestion, talent humain, infrastructure civile et infrastructure technologique, qui correspondent de façon cohérente et intégrale avec les axes stratégiques définis dans le cadre de ce programme, conformément aux dispositions constitutionnelles et les normes connexes qui garantissent un accès et service efficace, efficient et de qualité ; le Programme prévoit également le projet de communication avec des instruments transversaux et adéquats pour la socialisation de la restructuration, pour la diffusion et l'information à la citoyenneté concernant les mécanismes administratifs et judiciaires qui peuvent être employés pour exiger leur accomplissement et la réparation respective au cas où on aurait porté atteinte à ces dispositions.

(...)

### **3.1. Axes stratégiques**

Ressources humaines, Modèle de gestion, Infrastructure civile, Infrastructure technologique, Coopération inter-institutionnelle et Gestion financière équitable sont les axes stratégiques du Programme de restructuration de la fonction judiciaire. Ces axes stratégiques seront développés dans un cadre normatif cohérent et approuvé avec la participation des observateurs externes, dans une logique territoriale, pour apporter de la sécurité et favoriser l'accès des citoyens selon leurs besoins, tout en apportant de la légitimité au processus de restructuration. Figure 1.



L'axe du Modèle de gestion permettra l'établissement de procédures et processus pour garantir le droit citoyen d'accès à la justice dans sa localité et territoire, de façon opportune et transparente. L'axe de Ressources humaines développera un régime intégral de Gestion de Ressources Humaines qui garantit la carrière judiciaire en fonction de processus techniques d'entrée, évaluation objective et constante, ainsi qu'un système de rémunération par résultats qui privilégie la promotion et la stabilité par mérites.

Pour fournir l'espace optimal pour les procédures judiciaires et pour les démarches des citoyens, des bâtiments existants seront adaptés et une nouvelle infrastructure de la fonction judiciaire sera mise en place en fonction du Modèle de gestion (Axe d'infrastructure civile) ; pour renforcer l'administration de la justice par le biais de la mise en place de technologies qui favorisent et garantissent la disponibilité et l'accès à l'information, le Consejo développera une planification stratégique de technologies de l'information, infrastructure de technologies de l'information, communications, sécurité, plans de continuité et mise en place de logiciels. La systématisation de la fonction judiciaire, par le biais de l'infrastructure informatique, devient le quatrième axe de cette restructuration.

La coopération institutionnelle et la Gestion financière équitable constituent des axes transversaux qui soutiennent la mise en place du modèle de gestion, talent humain, infrastructure civile et technologique dans le cadre du programme. Le Programme de restructuration de la fonction judiciaire encouragera le suivi de la qualité professionnel et éthique de ses membres, augmentant la transparence dans les processus du système et du modèle de gestion institutionnelle, apportant une réduction de la corruption et une augmentation de l'équité dans l'accès à la justice, permettant une amélioration du service qui garantit les droits des citoyennes et citoyens de l'Equateur.

(...)

### **3.3. Politiques du programme**

- Renforcer les capacités des instances et mécanismes d'articulation entre les institutions qui font partie de la fonction judiciaire.
- Faciliter l'accès aux citoyens en général et en particulier aux groupes d'attention prioritaire, aux peuples et nationalités (*indigènes*) aux services de justice.
- Consolider une administration de justice indépendante, efficiente, efficace, opportune, impartiale et intégrale.
- Promouvoir la connaissance et les processus de formation juridique pour l'exercice de la carrière judiciaire.
- Promouvoir des mécanismes et instruments pertinents de contrôle et de redevabilité pour diffuser des informations des projets et résultats du secteur justice à la citoyenneté.
- Encourager les approches transversales du genre et inter-culturalité.

### **3.4. Stratégies pour l'exécution du programme**

Le programme considère les politiques et stratégies comme un ensemble, qui devront être mises en œuvre de façon simultanée afin d'atteindre les objectifs fixés. En ce sens, les stratégies suivantes ont été définies :

- Encourager la coopération interinstitutionnelle et garantir la Gestion financière équitable pour atteindre les résultats fixés dans le modèle de gestion, talent humain, infrastructure civile et technologique.
- Etablir de mécanismes de suivi et évaluation de qualité afin d'améliorer de façon continue les services de la fonction judiciaire.
- Conception de mécanismes de suivi et d'évaluation de résultats qui permettent d'entretenir les processus judiciaires, en fonction des demandes du système et de la citoyenneté en général.
- Coordination permanente avec les instances de la fonction judiciaire pour l'exécution du Programme.
- Identification de responsabilités de coordination et participation des institutions pour la mise en place des projets qui les concerne.
- Création des équipes spécialisés dans l'exécution, suivi et contrôle des projets du Programme de restructuration de la fonction judiciaire.

- Los produits résultant du programme seront présentés en séance plénière du Consejo de la Judicatura, afin de définir, orienter et reformuler les politiques institutionnelles.

### **3.5. Objectif général et spécifiques**

Restructurer la fonction judiciaire et proposer un service digne à la citoyenneté au niveau national, y compris dans les niveaux les plus désagrégés du territoire, à travers la conception et mise en place du programme en 18 mois et son entretien pendant la période postérieure au programme.

(...)

### **3.6. Buts**

De façon générale, le Programme définit les prochains buts :

- 100% de processus conçus et mis en place dans le cadre du nouveau modèle de gestion qui permet au citoyen l'accès à la justice dans sa localité et territoire.
- Les composants du Système Intégral de Ressources humaines, appliqués dans les instances de la fonction judiciaire.
- A la fin du 18<sup>ème</sup> mois, il y aura des nouveaux tribunaux départementaux selon le plan de créations, où s'appliquera le nouveau modèle de gestion.
- Plus de 300 000 mètres carrés seront construits avec une nouvelle infrastructure selon les besoins fonctionnels et technologiques pour l'offre de services pendant l'exécution du projet.
- Pour 2013, le Consejo de la Judicatura aura un système intégral de gestion d'information du Secteur Justice, de couverture nationale, en plein fonctionnement dans tous les bureaux centraux des entités du Secteur Justice, et dans 60% des bureaux provinciaux.
- Début 2013, le Consejo de la Judicatura produira une information statistique permanente de sa gestion, à partir de données saisies dans les bureaux provinciaux.
- A la fin du projet, la perception des citoyennes et citoyens sur le système de justice aura augmenté de façon positive.

(...)

### **3.7.1. Projet Modèle de Gestion de la fonction judiciaire**

Il prévoit la conception et la mise en place d'un processus de gestion intégral qui supporte la restructuration de la fonction judiciaire, de ses organes juridictionnels, organes auxiliaires et école judiciaire pour l'amélioration du service garantissant le respect des droits des Equatoriens. Conformément à la base légale actuelle, le modèle de gestion sera orienté à faciliter le procès équitable, maintenir les rôles et rangs administratifs et judiciaires définis, ce qui permettra déterminer les responsabilités de chacun des fonctionnaires.

Parmi les objectifs du projet :

- Définir, restructurer et mettre en place des nouvelles processus de gestion dans le domaine judiciaire par le biais de réformes légales nécessaire a fin de rendre les procédures rapides et opportunes et réduire le temps de résolution des procès.

(...)

### **3.7.2. Projet de Talent Humain**

Un Système Intégral de Talent Humain de la fonction judiciaire se construira sur la base des principes de transparence, impartialité, participation – contrôle social, équité, accès à la justice, des approches transversales de genre et inter culturalité, et fondé sur la qualité professionnel et éthique du service.

Deux étapes seront développées : une première de élaboration, socialisation, validation et mise en place de méthodologies, procédures et instruments ; et une seconde de continuité du Système dans la fonction judiciaire, pour le suivi et évaluation. A fin de garantir la continuité du Système, du talent humain sera pris en compte et formé pour l'entretien technique du Système ; par ailleurs, il est prévu une systématisation du processus dans l'objectif de garantir les droits des citoyennes et des citoyens en ce qui concerne leur accès à la justice, et un enregistrement des méthodologies de tous les composants pour qu'ils deviennent d'instruments de gestion.

Parmi les objectifs du projet :

- Définir et mettre en place de procédures pour l'élaboration et validation de profils pour un poste déterminé, manuels de tâches, classification et valorisation de postes, régime disciplinaire, articulés au développement humain, et qui permettent de déterminer les responsabilités de chacun de membres de la fonction judiciaire.

(...)

### **3.7.3. Création et amélioration de l'infrastructure judiciaire en fonction du nouveau modèle de gestion**

Le dessin et la construction des nouveaux bâtiments a pour objet de trouver des environnements aptes pour les processus judiciaires des fonctionnaires et usagers par le biais d'une optimisation constante de la structure, des systèmes, des services et de son administration.

Le projet tient compte de tous les aspects concernant le dessin architectonique, la sécurité, la technologie et le personnel formé pour chaque poste, en fonction de la caractérisation et spécificités de chaque cas. L'infrastructure judiciaire s'appuiera sur le concept d'immeubles intelligents, permettant une flexibilité pour s'adapter aux besoins immédiats et futurs des usagers.

Parmi les objectifs du projet :

- Construire, adapter et agrandir l'infrastructure fonctionnelle dans toutes les provinces de l'Equateur, pour poursuivre le processus de résolution des procès stagnés et améliorer l'administration de la justice en Equateur.

(...)

### **3.7.4. Mise en place de technologies de l'information et de la communication**

Le programme de projets d'infrastructure de technologies d'information, TI, contient six éléments, parmi lesquels il y a les aspects concernant la planification stratégique des TI, infrastructure des TI, communications, sécurité, mise en place d'applications et plans de continuité.

(...)

### **3.7.5. Mise en place de processus intégraux de communication institutionnel de la fonction judiciaire**

A fin de garantir, par le biais de processus de communication et diffusion, la connaissance des citoyennes et des citoyens sur leurs droits ainsi que la transparence des processus mis en œuvre dans la fonction judiciaire et la redevabilité, des processus intégraux de communication institutionnel seront mis en place que permettront au Consejo de la Judicatura de se présenter dans l'opinion publique comme une instance transparente, de gestion moderne avec capacité de réponse effective, efficiente et efficace, et comme coordinateur des institutions appartenant à la justice.

**Annexe 4a - Communication du Ministre de la Justice José Serrano adressée à la Présidente de la Commission de Contrôle Politique de l'Assemblée Nationale de l'Equateur, 21 mars 2011, en espagnol.**

MINISTERIO DE JUSTICIA  
DERECHOS HUMANOS  
Y CULTOS

Quito, 21 MAR. 2011

Oficio No. 01974

Señora  
Silvia Salgado  
**Presidenta de la Comisión de Fiscalización y Control Político  
Asamblea Nacional del Ecuador**  
Presente.-

De mi consideración:

En atención a su oficio No 707-AN-2011-CFCP-SSA, en mi calidad de Ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, me permito informar lo siguiente:

**1. Sobre las denuncias presentadas contra los jueces que permitieron las caducidades de la prisión preventiva.**

El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos de las estadísticas del sistema de rehabilitación social y de la información recabada del Consejo de la Judicatura, en la Provincia del Guayas se identificó que existen 3.843 caducidades de la prisión preventiva, que corresponden al 95.95% del total de caducidades producidas en el país en ese periodo.

En razón de que la información reflejaba una diferencia exponencial entre las caducidades producidas en el Guayas con relación al resto del país, mediante oficio 02815 de fecha 28 de junio de 2010, le hice conocer al Presidente del Consejo de la Judicatura, que a través de la información obtenida por la Unidad de estadísticas del Consejo de la Judicatura y toda la información recopilada en los Centros de Rehabilitación a nivel nacional, conforme se desprende de las boletas constitucionales de excarcelación, se verificó que varios Jueces de Garantías Penales y miembros de Tribunales Penales, han permitido la caducidad de la prisión preventiva.

El oficio antes detallado pone en evidencia el hecho constitutivo de la infracción, específicamente aquellas catalogadas como graves en el Código Orgánico de la Función Judicial (Art. 108, numeral 7), más aún cuando la consecuencia de permitir la caducidad de la prisión preventiva, conlleva al quebrantamiento y violación de varios principios, derechos y garantías establecidas en la Constitución de la República y la Ley.

Finalmente se solicitó a través del oficio arriba mencionado, que de conformidad con lo que disponen los Arts. 106, inciso tercero, 108, numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, en armonía con el Art. 19 de las Normas para el Ejercicio del Control Disciplinario de la Función Judicial y, al existir suficiente información confiable de la existencia de una infracción disciplinaria, se inicie las acciones sumariales, además de las sanciones administrativas correspondientes, sobre todo a aquellos juzgadores que incurrieron en manifiesta reincidencia, todo esto con la finalidad de depurar, desde adentro, a los malos servidores judiciales.

Av. Amazonas y Atahualpa, Edificio adjunto al Ministerio de Educación  
Telf: 2923804 E-mail: atencionciudadania@minjusticia-ddhh.gov.ec  
Quito Distrito Metropolitano - Ecuador

21 MAR. 2011

Al respecto, el Dr. Benjamín Cevallos Solórzano, Presidente del Consejo de la Judicatura, remitió mediante oficio No. 2393-O-CJ-KMS-2010, de fecha 15 de diciembre de 2010, un cuadro mediante el cual detalla la apertura de varias investigaciones a los distintos jueces de garantías penales del Guayas, los cuales en su mayoría, a la fecha de la remisión del oficio antes indicado, se encuentran concluida la etapa de investigación, mientras que en otros casos (cuatro) se ha dado inicio a sumarios administrativos.

El 27 de diciembre de 2010, mediante oficio No. 2474-P-CJ-KMS-2010, suscrito por el Dr. Benjamín Cevallos Presidente del Consejo de la Judicatura, se me hace conocer, entre otras cosas, que mediante resolución del Director Provincial (T) del Guayas y Galápagos del Consejo de la Judicatura, de fecha 14 de diciembre de 2010, se declara sin lugar el sumario administrativo iniciado en contra del Ab. JOHANN MEFRETÁN MEDINA, entonces Juez Vigésimo Cuarto de Garantías Penales del Guayas, ratificando su inocencia.

De igual manera, mediante oficio No. 091-P-CJ-KMS-2011, de fecha 08 de enero de 2011, suscrito por el Dr. Benjamín Cevallos Presidente del Consejo de la Judicatura, se me hizo conocer que a través de la resolución del Director Provincial (T) del Guayas y Galápagos del Consejo de la Judicatura, dentro del expediente administrativo Nro. OF-DG-452-2010-E, se ha resuelto: declarar sin lugar el sumario disciplinario iniciado en contra del Ab. RONALD GUERRERO CRUZ, Juez décimo Tercero de Garantía Penales del Guayas, por lo que se dispone el archivo del expediente.

Finalmente, mediante oficio No. 176-P-CJ-KMS-2011, de fecha 14 de enero de 2011, suscrito por el Dr. Benjamín Cevallos Presidente del Consejo de la Judicatura, se me hizo conocer que mediante resolución del Director Provincial (T) del Guayas y Galápagos del Consejo de la Judicatura, se ha resuelto declarar sin lugar el sumario administrativo iniciado en contra del Ab. ALFREDO RUIZ RONQUILLO, Juez Décimo Sexto de Garantías Penales del Guayas, disponiendo el archivo de la causa.

Es decir frente a los más de 4000 (cuatro mil) casos de caducidad de la prisión preventiva que existen a nivel nacional, con mayor grado repetición en los Jueces y Tribunales de Garantías Penales del Guayas, el Consejo de la Judicatura ha venido actuando con una ineficiencia absoluta en su calidad de obligación de control y disciplina de la Función Judicial, toda vez que de los datos entregados por ellos mismo, existen apenas 23 investigaciones abiertas, en donde algunas de ellas han sido archivadas y no se han reportado sanciones disciplinarias.

## **2. Sobre la evaluación al sistema judicial penal**

### **1. Necesidad de contratación de un proceso de evaluación**

- a. El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos debe cumplir con la obligación establecida en la disposición transitoria tercera de la Ley Reformatoria al Código Penal y Código de Procedimiento Penal, aprobada por la Asamblea

Nacional y contenida en Registro Oficial No. 160 del 29 de marzo de 2010. Esta norma obliga al Ministerio de Justicia a contratar una auditoría externa que deberá presentar un informe detallado de la actuación de los jueces de garantías penales y los fiscales de todo el país; respecto del ejercicio de todas sus responsabilidades constitucionales y legales.

- b. Después de un análisis técnico del proceso se decidió enmarcar el objeto del estudio como una Investigación sobre la actuación de los jueces de garantías penales y fiscales, así como de las fiscalías, juzgados y tribunales de garantías penales y salas de lo penal de Corte Provincial y Nacional de Justicia de la República del Ecuador, respecto del ejercicio de sus responsabilidades frente al proceso penal.
- c. El estudio trata los siguientes campos de acción de la actuación de operadores del sistema penal durante el periodo comprendido entre los años 2005 - 2009:
  - i. Gestión de despacho
  - ii. Normativa, tanto a nivel de argumentación y uso de herramientas de lógica jurídica, como de legislación nacional e instrumentos internacionales
  - iii. Administrativa, en relación a la arquitectura institucional en la que se tratan los casos
  - iv. Territorial, que comprende la eficacia de la distribución actual de las judicaturas penales
  - v. Recursos Humanos

## 2. Contratación Universidad de Talca

En aplicación a este proceso, se realizaron dos intentos fallidos para la contratación de una consultora, sin llegar a concluirse pues no llenaron los requisitos previstos en los términos de referencia iniciales en las convocatorias públicas (PKF & CIA LTDA y J & JH INTERNATIONAL CONSULTING) a través del INCOP. Ninguna de las oferentes demostró cumplir los requerimientos contenidos en los pliegos precontractuales. Posteriormente se invitó a universidades ecuatorianas, y en el caso de reuniones de trabajo con FLACSO para revisar la misma posibilidad, tampoco se logró un acuerdo.

En septiembre de 2010 surge el acercamiento a la Universidad de Talca (Chile). La Universidad de Talca es una de las universidades más prestigiosa de Chile y pertenece al Consorcio de Universidades Estatales de ese país. La Universidad tuvo una participación influyente en el proceso de reforma del Código de Procedimiento Penal en Chile y desde ese año tiene actuación importante en los procesos de evaluación y capacitación de operadores de justicia penal.

Con fecha 12 de noviembre de 2010, se suscribió el contrato bajo régimen especial previsto en la ley, entre el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y la Universidad de Talca.

El 16 de noviembre, teniendo como testigos de honor al presidente de la Corte Nacional de Justicia, al Presidente del Consejo de la Judicatura, al Fiscal subrogante, el Defensor Público y al Embajador de la República de Chile, además de invitados especiales, se realizó un acto protocolario de apoyo a la iniciativa suscrito por los mencionados comparecientes.

A partir el 18 de noviembre de 2010, el Dr. Raúl Carnevali, Director del Centro de Estudios de Derecho Penal de la Universidad de Talca, realizó una serie de reuniones de trabajo con representantes del Consejo de la Judicatura, Fiscalía, Ministerio de Justicia, y Corte Nacional de Justicia, para la entrega de la información disponible y la explicación de los aspectos metodológicos del proceso, los que fueron aceptados sin observaciones por los asistentes.

### 3. Negativa Consejo de la Judicatura a la evaluación

El Consejo de la Judicatura, en la figura de su Presidente, Benjamín Cevallos, ha negado de manera inexplicable el trabajo de los Consultores. Al respecto, vale tener en cuenta lo siguiente:

- a. Existe un total y pleno apoyo de otras entidades del Estado:

El día viernes 31 de enero de 2011, el Equipo Técnico de ProJusticia, y los consultores de la Universidad de Talca (Dr. Ignacio Castillo, Lcda. Valeria Aldana, Dr. Luis Vial, y Dr. Raúl Carnevali) mantuvieron una reunión con el Fiscal General del Estado, que expresó su apoyo al proceso, y su necesidad de mantener una reunión con los Directores Nacionales de las Áreas de Fiscalía. La reunión se realizó el día martes 8 de febrero de 2010, en donde se mantuvieron mecanismos de trabajo y compromisos por parte de los involucrados.

Hasta el momento el Fiscal General del Estado y su equipo han apoyado de manera completa e irrestricta al trabajo de la Universidad de Talca.

De igual manera se ha procedido con la Defensoría Pública y la Policía Judicial, quienes han colaborado sin restricciones y con transparencia. En cuanto a la Corte Nacional de Justicia, mediante oficio No. 313-SG-SLL-2011, el presidente de la Corte manifestó su aprobación al proceso y su total colaboración al mismo.

- b. El martes 1 de febrero de 2011, el equipo de ProJusticia, Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador, como administradores del Contrato, mantuvieron una reunión con el Pleno del Consejo de la Judicatura, mismo que manifestó su complacencia por el estudio. Desgraciadamente el día 03 de febrero de 2010, en entrevista privada realizada en el Consejo de la Judicatura, el presidente del Consejo, Dr. Benjamín Cevallos, pidió 48 horas para dar autorización al acceso a Tribunales, cosa que no se ha dado hasta el día de hoy, pese a las múltiples peticiones realizadas por parte del Ministerio de Justicia.

21 MAR. 2011

Debe tenerse en cuenta que tres vocales del Consejo de la Judicatura (Marco Tulio Cordero, Ulplano Salazar y Oswaldo Domínguez), con una actitud acorde a los intereses nacionales, y consecuente con su propia conciencia, han rechazado esta negativa y han exigido a través de resolución de 23 de febrero de 2011, el acceso libre de los miembros de la Universidad de Talca a los archivos de la Función Judicial.

#### 4. Situación actual del proceso

A pesar de estas trabas, el personal de la Universidad y del Ministerio han continuado con el cronograma, y hecho las gestiones necesarias para el cumplimiento del contrato:

Se han realizado 3 reuniones con el Fiscal General del Estado, quien ha dado su total disposición al trabajo y ha acordado de, en el caso de ser necesario, dar el total acceso a los archivos de la Fiscalía para el análisis cuantitativo, cosa que se ha duplicado tanto en Guayas como en Pichincha, y se hará, de acuerdo al cronograma, en el resto de Provincias.

Se han mantenido entrevistas con la Defensoría Pública y el personal de la institución ha dado la asistencia irrestricta para la asistencia a audiencias intermedias y de juzgamiento. Por otro lado, la Policía Judicial del Ecuador, ha dado acceso pleno a sus Directores, y Jefes de Brigada en el País, para que se les tome entrevistas semiestructuradas.

Finalmente, se ha realizado el entrenamiento necesario a los estudiantes de Derecho de la Universidad Católica del Ecuador (Quito) y Universidad Católica Santiago de Guayaquil, que se encuentran plenamente capacitados para tomar los datos de revisión cuantitativa.

En la semana entre el 13 y 18 de febrero de 2011, el personal de la Universidad de Talca mantuvo entrevistas con miembros de la Defensoría del Pueblo, Fiscalía General del Estado, y Policía Judicial, quienes apoyan totalmente la consultoría. Mientras tanto, se han hecho las gestiones adecuadas, para que haya autorizaciones en las diferentes judicaturas del país. Por otro lado, y mediante oficio No. 313-SG-SLL-2011, el presidente de la Corte Nacional de Justicia, manifestó su aprobación al proceso y su total colaboración al mismo.

Actualmente, y en esta etapa de trabajo, una vez realizadas las actividades de entrevista en Quito y Guayaquil a nivel de Fiscalía y Defensoría del Pueblo, se ha decidido realizar las gestiones pertinentes con las autoridades provinciales de *Cotopaxi, Santo Domingo de los Tsachilas, Galápagos, Azuay y Manabí*.

Dichas autoridades son los Directores Provinciales del Consejo de la Judicatura; los Presidentes de las Cortes Provinciales de Justicia; los

Fiscales Provinciales; los Defensores Provinciales y los Jefes de las Policías Judiciales Provinciales.

Con el fin de mantener el orden en el sistema, se espera que las autoridades provinciales coordinen con los técnicos de la Universidad las siguientes actividades:

- Autorización de ingreso de equipo técnico y asistentes de investigación a todas las judicaturas penales.
- Colaborar con la Universidad de Talca en la selección de jueces de las distintas instancias penales, según criterios previamente definidos, para la realización de entrevistas semi estructuradas que realizarán los consultores expertos de la Universidad.
- Solicitar la colaboración de los Jueces o responsables de cada judicatura en el llenado de un instrumento de evaluación respecto a la gestión de despacho y atención al usuario que será entregado por los Consultores.
- Permitir el acceso al libro de audiencias existente en cada judicatura y permitir la observación de las mismas por parte de los expertos.
- Autorizar el acceso y entrega de expedientes de las causas, que la Consultora solicitará acorde a los pliegos del contrato.

#### 4. Competencia Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos

El Ministerio de Justicia Derechos Humanos Y Cultos es competente no solamente por la norma contenida en la Ley Reformatoria al Código Penal y Código de Procedimiento Penal, sino por las siguientes obligaciones constitucionales y legales.

- El Plan Nacional del Buen Vivir, en su objetivo 9, garantiza la vigencia de los derechos y la justicia, al establecer, en el política 9.3., que se debe "Impulsar una administración de justicia independiente, eficiente, eficaz, oportuna, imparcial, adecuada e integral, que consiste en: a) Transformar y fortalecer institucionalmente el poder judicial, garantizando su independencia interna y externa; b) Generar espacios de coordinación entre el poder judicial y otros sectores para crear políticas de transformación de la justicia.
- Mediante Decreto Ejecutivo No. 748 de 14 de noviembre de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 220 de 27 de noviembre de 2007, el Presidente Constitucional de la República, economista Rafael Correa Delgado, creó el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuya misión es garantizar acceso a justicia oportuna,

independiente y de calidad, asegurar una rehabilitación social efectiva, promover la paz social y la plena vigencia de los Derechos Humanos, mediante políticas y la coordinación programas de gestión eficiente viabilizando los medios económicos, financieros, materiales y tecnológicos.

- \* En ese orden de cosas, entre las tareas ineludibles de la Función Ejecutiva para las distintas carteras de Estado, según lo prescrito en la Constitución ecuatoriana y el Plan Nacional del Buen Vivir, están las de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas, pero principalmente las previstas en el siguiente artículo:

"Art. 154.- A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde:

1.- Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión.

2.- Presentar ante la Asamblea Nacional los informes que les sean requeridos y que estén relacionados con las áreas bajo su responsabilidad, y comparecer cuando sean convocados o sometidos a enjuiciamiento político."

- \* Por su parte, el Art. 167 de la Constitución establece que "La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución.", por tanto, se precisa que en términos de rendición de cuentas de la gestión rectora del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, se tomen todas las medidas necesarias para asegurar a la población que se evite el perjuicio actual a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley, a la que han sido sometidas por una administración deficiente.
- \* El Art. 172 de la Constitución Política establece que las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia.
- \* Así mismo, el Art. 187, establece que jueces y juezas estarán sometidos a una evaluación individual y periódica de su rendimiento, de acuerdo a parámetros técnicos y con presencia de control social. Por otro lado, el Art. 188 establece el principio de unidad jurisdiccional, inclusive en juicios policiales y militares. Ambos principios obligan al Estado a evaluar las capacidades de los jueces, y diagnosticar las posibles vías de solución a los problemas que se presenten.

21 MAR. 2011

01974

- En el Registro Oficial No. 160 del 29 de marzo de 2010, se establece la obligación del Ministerio de Justicia para contratar una auditoría externa que deberá presentar un informe detallado de la actuación de los jueces de garantías penales y los fiscales de todo el país respecto al ejercicio de todas sus responsabilidades constitucionales y legales. Esta obligación para el Ministerio es concordante con el Código Orgánico de la Función Judicial, que en su artículo 87 establece que los servidores y servidoras de la función judicial estarán sometidos a evaluación individual y periódica de su rendimiento.

Todos estos cuerpos legales muestran una conclusión inequívoca: Existe una obligación legal ineludible para el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, realice una evaluación de jueces y fiscales, que no nace únicamente de la obligación legal, sino en el cumplimiento de los estándares constitucionales, y las previsiones de política pública. Limitar o negar esa actuación es un contrasentido jurídico y socavaría la institucionalidad de la gestión de políticas públicas.

### 3. Caso Juez Benito Torres

El **08 de mayo de 2010** es detenido en delito flagrante, entre otros, Enrique Zuñiga Vera, quien en compañía de otros individuos pretendió mediante el uso de armas de fuego robar el Casino Royal de Machala, hecho delictivo que fue frustrado por la efectiva acción de la Policía Nacional; sin embargo, de los vastos y varios elementos de convicción el Juez Benito Torres, en una irresponsable y dolosa interpretación de la legislación penal decide sustituir la prisión preventiva de los procesados.

Con fecha **21 de julio de 2010** Enrique Zúñiga Vera junto a otro ciudadano pretenden robar la cantidad de 100 dólares del local "Cyber Universal" donde su dueño Alex Daniel Cárdenas Aguilar se opone al hecho delictivo y es victimado por Enrique Zuñiga.

En el mes de septiembre de 2010, ante el Dr. Klever Gonzabay, Juez Primero de Garantías Penales de El Oro, se lleva a cabo la Audiencia Preparatoria de Juicio y de Formulación del Dictamen Fiscal, en la que la Fiscal Ab. Silvia Zambrano sustenta su dictamen acusatorio por el delito de asesinato tipificado en el Art. 450 del CP, a lo que el juez emite el respectivo Auto de Llamamiento a juicio.

Mediante sentencia de 29 de Noviembre de 2010 el Tribunal Segundo de Garantías Penales de El Oro sentencia a Enrique Zúñiga Vera a veinte años de reclusión mayor especial por el delito de Robo Calificado y el Asesinato de Alex Daniel Cárdenas. De esta manera queda totalmente evidenciada la falta de seriedad y la enorme irresponsabilidad de las actuaciones de Benito Torres, quien no merece ni está preparado para la enorme

21 MAR 2011

**responsabilidad que implica ser un Administrador de Justicia.**

Paralelamente a la sustanciación del proceso penal, el 06 de agosto de 2010 el Ingeniero Vicente Cárdenas Chamba, padre de Daniel Cárdenas (occiso), presenta una Queja en contra de Benito Torres, por haber sustituido la prisión preventiva a elementos sociales nocivos para la ciudadanía, y que causaron la muerte de su hijo.

El 23 de agosto de 2010 el Director Provincial del Consejo de la Judicatura, Dr. Vicente Arias, como medida cautelar decide suspender en funciones por 90 días con goce de remuneración, mientras se resuelve Queja.

El 19 de noviembre de 2010, el Pleno del Consejo de la Judicatura, resuelve sancionar a Benito Torres con la **"suspensión del cargo, sin goce de remuneración, por un plazo de quince días"**

**4. Caso Juez Ney Edmundo Díaz Flores**

El señor Flavio Alfredo Mosquera prieto presentó una denuncia en contra del Juez Vigésimo Cuarto de Garantías Penales del Guayas, Dr. Ney Edmundo Díaz Flores, por haber incurrido en las infracciones disciplinarias contempladas en los artículo 108 numeral 1 y 8, y 109 numeral 10 del Código Penal, este último corresponde al acoso sexual a los usuarios del servicio.

El denunciante relata que el Juez denunciado había acosado sexualmente a su cónyuge, haciéndole varias proposiciones para que le brinde favores sexuales a cambio de endurecer las medidas cautelares dictadas dentro de la instrucción fiscal No. 25-2010.

Dentro de la fase probatoria se agrega una grabación de voz, la cual fue sometida a un estricto peritaje que concluye que los registros de voz corresponden al Juez Ney Díaz y a la cónyuge del denunciante, en esa conversación el mencionado Juez hace varias insinuaciones de contenido sexual, y de manera expresa, al solicitar, la cónyuge del denunciante, que se dicten las "medidas" refiriéndose a agravar las medidas cautelares en contra de los investigados dentro de esa instrucción fiscal; e interrogando las razones por las que no dictó la prisión preventiva solicitada en la audiencia que se había efectuado en días anteriores; el Juez Díaz contesta que había sido culpa de la señora por realizar "un cruce de piernas" y que por tal razón lo ha vuelto "loco, descerebrado" porque "estaba sin calzón". Además se incluye la versión de la cónyuge del denunciante quien relata y asevera que el Juez Díaz en varias ocasiones ha condicionado los resultados de la causa judicial a los favores sexuales, expresamente que "si ella no se acostaba con él, le tiraba el juicio abajo..."

21 MAR. 2011

Con fecha 9 de marzo de 2011 a las 10h05 el Pleno del Consejo de la Judicatura, en sesión a la que asistieron, cinco de sus nueve vocales, doctores Benjamín Cevallos Solórzano, Herman Jaramillo Ordóñez, Homero Tinoco Matamoros, Germán Vásquez Galarza, Oscar León Guerrón, resuelven la denuncia planteada por el señor Alfredo Mosquera señalando que "En lo que tiene que ver a la acusación sobre el acoso sexual, de la prueba constante en el expediente, se ha llegado a establecer que el Doctor Ney Díaz de Valgaz, efectivamente acosó sexualmente a la usuaria del servicio, al realizarle insinuaciones y propuestas que van contra la moral, sin tomar en cuenta la seriedad de su investidura, irrespetando a sus subalternos con su proceder, u ocasionando con su conducta el desprestigio de la Función Judicial, inobservando el Principio de Probidad establecido en el artículo 21 del Código Orgánico de la Función Judicial, y las disposiciones de los numerales 2 y 4 del Art. 100 ibidem. Incurriendo en la falta tipificada en el Art. 109 numeral 10 del mencionado cuerpo legal" pero debido a que en la reunión solo se encontraban cinco vocales y conforme al artículo 181 de la Constitución de la República se necesitan 7 votos para destituir servidores judiciales, se sancionó al Doctor Ney Díaz con multa del 10% de su remuneración mensual.

En este punto surgen varias interrogantes:

1. Si la denuncia fue presentada el 10 de marzo de 2010, ¿por qué razón el Presidente del Consejo de la Judicatura, preparó el orden del día y convocó a sesión de ese órgano para resolver este sumario administrativo un día antes de que prescriba la acción disciplinaria?
2. ¿Fueron convocados todos los vocales del Consejo de la Judicatura a dicha sesión?
3. ¿Por qué no acudieron a esa sesión los cuatro vocales del Consejo de la Judicatura, restantes?
4. ¿Por qué razón el Presidente de la Consejo de la Judicatura no realizó las gestiones necesarias para que los vocales suplentes disponibles acudan a la sesión?
5. ¿Acaso la falta de diligencia del Presidente y los demás vocales del Consejo de la Judicatura benefició al Juez Ney Díaz?

Las respuestas son negligencia, desidia, irresponsabilidad y muy probablemente mala fe, para permitir que las irregularidades que cometan los servidores judiciales no sean sancionadas por convenir a sus intereses, para mantener un sistema judicial nefasto, que viola los derechos constitucionales, que atenta a diario contra el ser humano, que prefiere el estancamiento con el único afán de mantener los privilegios de los corruptos en desmedro de los intereses ciudadanos.



21 MAR. 2011

01974

El Consejo de la Judicatura a través de su resolución, en lugar de garantizar los derechos de las personas, está asegurando de manera inequívoca que cada usuaria del servicio de justicia cuyos Intereses y derechos se encuentren sometidos a decisión del Juez Ney Díaz, vaya a ser objeto de acoso sexual, pues al no separar de la Función Judicial a ese servidor, que es uno más de los que ha sumido en la podredumbre al sistema de justicia, es cómplice del abuso y de la Injusticia; y, causante del sufrimiento, miseria y degradación de los ciudadanos que deben enfrentarse al sistema.

#### 5. Caso violación a menor de edad con discapacidad

La señora Dora Castro, presenta denuncia en contra de Edison Javier Tenenganan Escobar, por el delito de violación, el mismo que presuntamente se ha perpetrado en la humanidad de su hija menor de edad Fernanda Estefanía Alquina Castro, (14 años) menor que adolece de una deficiencia intelectual del cincuenta por ciento, así como epilepsia. El denunciado, se habría aprovechado justamente de un ataque de epilepsia que sufrió la menor para perpetrar este execrable acto, producto del cual, **la menor resultó embarazada y en la actualidad tiene un hijo de dos años de edad. (donde realizado el examen de ADN, se ha comprobado la paternidad del denunciado)**

La Fiscalía, en mérito a los antecedentes, aperturó la instrucción fiscal respectiva en contra del antedicho procesado, concluyendo en el dictamen fiscal acusatorio, en la Audiencia Preparatoria de Juicio y Dictamen Fiscal, por lo que en la referida audiencia el Juez Décimo de Garantías Penales de Pichincha, resolvió el Auto de Llamamiento a juicio del Procesado. En este momento procesal el Acusado, interpuso recurso de nulidad del proceso, el cual recayó en la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, la misma que resuelve declarar la nulidad del proceso, hasta la Audiencia de Formulación de Cargos y por lo tanto deja sin efecto el Auto de Llamamiento a Juicio, así como la orden de prisión preventiva que pesaba en contra del procesado, por lo que el MJDC, toma acción y se logra dejar sin efecto los recursos de Hábeas Corpus, presentados por Edison Tenenganan y por otro lado se procuró, la realización de la nueva Audiencia de Formulación de Cargos para evitar la impunidad del delito, sin embargo, el Juez Aquo (Décimo Tercero de Garantías Penales de Pichincha) ejecutó la resolución de alzada, ordenando la libertad del procesado, dos días antes de la celebración de la nueva Audiencia de Formulación de Cargos, que por cierto se encontraba bajo la competencia del mismo en fecha 04 de marzo del año en curso.

Llevada a cabo la audiencia precedente, se aperturó la Instrucción Fiscal respectiva y se ordenó la prisión preventiva en contra de Edison Tenenganan, mas éste último, en horas de la noche del día jueves 03 de marzo de los corrientes (un día antes de la audiencia en cuestión), recuperó su libertad. Al momento el procesado tantas veces aludido, se encuentra prófugo de la Justicia.

La Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, conformada por Alfredo Albuja Chávez, Presidente; Mara Iris Valdivieso

21 MAR. 2011

01974

Sempertegui.; Jaime Santos Basantes, Conjueza y Juez titular de esta Sala, respectivamente, sin aplicar las resoluciones existentes respecto de la ampliación de competencia para los Juzgados de Turno, expedidas tanto por la ex Corte Suprema de Justicia, así también del propio Consejo de la Judicatura, sin mérito ni motivación constitucional alguna, NULITAN el proceso, lo cual conlleva a que se disponga la inmediata libertad del entonces procesado y lo que es peor facilitan la impunidad de este execrable delito, toda vez que en la actualidad Edison Javier Tenenganan Escobar, se encuentra prófugo, toda vez que existe otra orden de prisión preventiva en su contra.

Cabe mencionar que en casos análogos (caso Fidel Araujo), en donde esta misma Sala conoció sobre una petición similar de recurso de nulidad, ellos han resuelto de forma completamente opuesta, lo que da a entender que en ciertos casos hay una actuación por demás preferente y sospechosa.

Desconocemos si el Consejo de la Judicatura ha iniciado alguna investigación por este caso en contra de los jueces que nulitaron el proceso y con ello dejaron en impunidad el delito cometido en contra de esta menor.

Finalmente debo señalar que lo relatado, estoy seguro, es tan solo una pequeña parte de todas las irregularidades que existen en el Consejo de la Judicatura y en el sistema de Justicia, que ha sido secuestrado durante décadas, y sobre todo en el periodo del actual Consejo de la Judicatura, por la ineficiencia, negligencia y perversidad de la mayoría de sus vocales, a quienes lo único que les ha interesado es trabajar para su propio beneficio e intereses, por lo que aplaudo la iniciativa del Asambleísta Mauro Andino y aspiro a que el Pleno de la Asamblea Nacional censure y destituya a los vocales de ese órgano de la Función Judicial.

Aprovecho la oportunidad para expresar mis sentimientos de alta consideración y estima.

Atentamente,

Jose Serrano Salgado

**MINISTRO DE JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y CULTOS**

Adjunto: documentación certificada en 529 fojas útiles de lo referido en este oficio

Elaborado por: Rina Pazos R

**Annexe 4b - Extraits en français de la Communication du Ministre de la Justice José Serrano adressée à Silvia Salgado, Présidente de la Commission de Contrôle Politique de l'Assemblée Nationale de l'Equateur, 21 mars 2011.**

Quito, 21 mars 2011

Madame

Silvia Salgado

Presidente de la Commission d'enquête et contrôle politique

Assemblée Nationale de l'Equateur

En réponse à votre communication No. 707-AN-2011-CFCP-SSA, dans ma qualité de Ministre de Justice, Droits de l'Homme et Cultes, je me permets de vous informer le suivant :

**1. A propos des plaintes présentées contre les juges qui ont permis les mises en liberté d'office de la détention provisoire.**

Les statistiques et informations du système de réhabilitation sociale recueillies par le Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos et le Consejo de la Judicatura montrent que dans la province du Guayas, il a été identifié qu'il y a eu 3845 mises en liberté d'office de la détention provisoire qui équivalent 95.95% du total de mises en liberté d'office ayant eu lieu dans le pays pendant ce période.

En raison d'une différence exponentielle entre les mises en liberté d'office au Guayas et le reste du pays, par la communication 02815 du 28 juin 2010, j'ai fait connaître au Président du Consejo de la Judicatura, que l'information obtenue par l'Unité de Statistiques du Consejo de la Judicatura et toute l'information recueillie dans les Centres de réhabilitation au niveau national, montre que plusieurs Juges de Garanties pénales et membres de Tribunaux pénaux ont permis la mise en liberté d'office de la détention provisoire.

La communication évoquée en haut met en évidence qu'il y a des infractions, spécifiquement celles qualifiées de graves par le Code organique de la Fonction judiciaire (art. 108, num. 7), surtout quand la conséquence de permettre la mise en liberté d'office de la détention provisoire entraîne la violation de plusieurs principes, droits et garanties établies dans la Constitution de la République et la Loi.

Finalement, il a été demandé par le biais de la communication mentionnée en haut que, conformément aux dispositions des arts. 106 incise troisième, 108 numéral 7 du Code organique de la fonction judiciaire, en harmonie avec l'art. 19 des Normes pour l'exercice du contrôle disciplinaire de la fonction judiciaire et, en disposant d'information de confiance sur l'existence d'une infraction disciplinaire, soit mises en place des actions procédurales, au-delà des sanctions administratives, notamment aux juges qui ont manifestement récidivé, a fin de dépurer, dès l'intérieur, les mauvais serviteurs judiciaires.

A ce sujet, le Dr. Benjamín Cevallos Solórzano, Président du Consejo de la Judicatura a transmis dans une communication No. 2393-O-CJ-KMS-2010 du 15 décembre 2010, un tableau où il est précisé que plusieurs enquêtes sont en cours concernant divers juges de garanties pénales du Guayas, lesquelles pour la plupart, ont fini l'étape d'enquête, tandis que dans d'autres cas (quatre) des procédures administratives ont été mises en place.

Le 27 décembre 2010, dans une communication No. 2474-P-CJ-KMS-2010 signée par le Dr. Benjamin Cevallos Président du Consejo de la Judicatura, j'apprends que par le biais d'une résolution du Directeur provincial (T) du Guayas et Galápagos du Consejo de la Judicatura datée du 14 décembre 2010, il est déclaré un non-lieu dans la procédure administrative contre l'avocat JOHANN MEFRETAN MEDINA, Juge Vingt-quatrième de Garanties pénales du Guayas, ratifiant son innocence.

De la même façon, dans une communication No. 091-P-CJ-KMS-2011 datée du 8 janvier 2011 signée par le Dr. Benjamin Cevallos Président du Consejo de la Judicatura, j'apprends que par le biais d'une résolution du Directeur provincial (T) du Guayas et Galápagos du Consejo de la Judicatura dans le cadre de la procédure administrative No. 0F-DG-452-2010-E, il a été résolu : déclarer un non-lieu la procédure disciplinaire contre l'avocat RONALD GUERRERO CRUZ, Juge Treizième de Garanties Pénales du Guayas, donnant lieu à la fermeture de la procédure.

Enfin, dans une communication No. 176-P-CJ-KMS-2011 datée du 14 janvier 2011 signée par le Dr. Benjamin Cevallos Président du Consejo de la Judicatura, j'apprends que par le biais d'une résolution du Directeur provincial (T) du Guayas et Galápagos du Consejo de la Judicatura dans le cadre de la procédure administrative No. 0F-DG-452-2010-E, il a été résolu déclarer un non-lieu la procédure administrative contre l'avocat ALFREDO RUIZ RONQUILLO, Juge Sixième de Garanties Pénales du Guayas, avec l'ordre de donner fin à la procédure.

Autrement dit, face aux plus de 4000 (quatre mille) cas de mise en liberté d'office au niveau national, avec une répétition plus accentuée pour les Juges et Tribunaux de Garanties pénales du Guayas, le Consejo de la Judicatura agit avec une totale inefficience dans sa mission de contrôle et discipline de la fonction judiciaire. Par ailleurs, les informations données par eux-mêmes montrent qu'il y a à peine 23 enquêtes en cours, dont certaines ont été classées et de sanctions disciplinaires n'ont pas été signalées.

## **2. A propos de l'évaluation du système judiciaire pénal**

### **1. Nécessité de mise en place d'un processus d'évaluation**

- a. Le Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos doit remplir l'obligation établie dans la disposition transitoire de la Loi de réforme au Code pénal et Code de procédure pénale, approuvée par l'Assemblée Nationale et contenue dans le Registre officiel No. 160 du 29 mars de 2010. Cette norme oblige au Ministerio de Justicia à embaucher un audit externe qui devra présenter un rapport détaillé de l'action de juges de garanties pénales et des procureurs dans tout le pays concernant toutes leurs responsabilités constitutionnelles et légales.
- b. Suite à une analyse technique du processus, il avait été décidé de focaliser l'objet de l'étude comme une enquête sur l'action de juges de garanties pénales et procureurs, ainsi que des parquets et tribunaux de garanties pénales et chambres pénales de la Cour provinciale et nationale de justice de la République de l'Equateur, concernant l'exercice de leurs responsabilités face à la procédure pénale.
- c. L'étude porte sur les aspects suivants des champs d'action des opérateurs du système pénal pendant la période de 2005-2009 :
  - i. Gestion administrative

- ii. Réglementaire, tant au niveau de l'argumentation et l'usage d'outils de logique juridique, comme de la législation nationale et instruments internationaux.
- iii. Administratif, en ce qui concerne l'architecture institutionnel dans laquelle sont gérer les affaires
- iv. Territorial qui comprend l'efficacité de la distribution actuelle de juridictions pénales
- v. Ressources humaines

## **2. Contrat avec l'Université de Talca**

Deux tentatives ont échoué pour établir un contrat avec une firme de consulting car les conditions pour un marché public n'ont pas été remplies (PKF & CIA LTDA et J&JH INTERNATIONAL CONSULTING). Postérieurement, des universités équatoriennes ont été contactées, et des réunions de travail avec la FLACSO ont eu lieu, cependant aucun accord n'a pu être établi.

En septembre 2010, il y a un rapprochement avec l'Université de Talca (Chili). L'Université de Talca est une des universités le plus prestigieuses u Chili et appartient au Consortium d'Universités publiques de ce pays. L'Université a eu une participation importante dans le processus de reforme du Code de procédure pénale au Chile et depuis cette année a une participation importante dans les processus d'évaluation et formation des opérateurs de justice pénale.

Le 12 novembre 2010 est signé le contrat entre le Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos et l'Université de Talca.

Le 16 novembre, avec la présence en tant que témoins d'honneur du présidente de la Corte Nacional de Justicia, le représentant du Procureur, le Défenseur du peuple et l'Ambassadeur de la République du Chili, a été réalisé l'acte protocolaire de soutien à l'initiative menée par les institutions mentionnées en haut.

A partir du 18 novembre de 2010, le Dr. Raúl Carnevall, Directeur du Centre d'Etudes de Droit Pénal de l'Université de Talca, a conduit une série de réunions de travail avec des représentants du Consejo de la Judicatura, le Parquet, le Ministerio de Justicia et la Corte Nacional de Justicia, pour la remise d'information disponible et l'explication des aspects méthodologiques

du processus, et qui ont été acceptés par les participants sans aucune observation.

### **3. Refus du Consejo de la Judicatura à l'évaluation**

Le Consejo de la Judicatura, représenté par son Président, Benjamin Cevallos, a refusé sans explication le travail des consultants. A ce sujet, il convient de signaler les suivants points :

- a. Il y a un soutien total des autres entités de l'Etat : le vendredi 31 janvier de 2011, l'Equipe technique de ProJusticia et les consultants de l'Université de Talca (Dr. Ignacio Castillo, Lcda. Valeria Aldana, Dr. Luis Vidal et Dr. Raúl Carnevali) se sont réunis avec le Procureur Général qui a exprimé son soutien au processus et la nécessité de fixer une réunion avec les Directeurs Nationaux du Parquet. Cette réunion a eu lieu le 8 février de 2010 dans laquelle des mécanismes de travail et des engagements ont été fixés de la part des participants.

Jusqu'à maintenant, le Procureur Général et son équipe ont soutenu de façon complète et sans restrictions le travail de l'Université de Talca.

Des situations similaires ont eu lieu avec le Défenseur du peuple et la Police judiciaire, qui ont contribué au processus sans restrictions et avec transparence. En ce qui concerne la Corte Nacional de Justicia, par le biais de la communication No. 313-SG-SLL-2011, le Président de la Corte a manifesté son approbation au processus et sa totale collaboration.

- b. Le mardi 1<sup>er</sup> février 2011, l'équipe de Projusticia, l'Unité de coordination pour la Reforme de l'Administration de justice de l'Equateur, en tant que gérants du Contrat, ont participé à une séance plénière du Consejo de la Judicatura, dont les membres ont exprimé leur complaisance avec l'étude. Malheureusement, le 3 février de 2011, dans un entretien privé au Consejo de la Judicatura, le président du Consejo, Dr. Benjamín Cevallos, a demandé 48 heures pour donner l'autorisation pour l'accès aux Tribunaux,

ce qui n'a pas encore été fait, malgré les multiples demandes réalisées par le Ministère de la Justice.

Il faut mentionner que trois membres du Consejo de la Judicatura (Marco Tulio Cordero, Ulpiano Salazar et Oswaldo Dominguez), avec une attitude conforme aux intérêts nationaux et conséquente avec leur propre conscience, ont refusé cette réponse négative et ont exigé par le biais de la résolution du 23 février 2011, l'accès libre aux membres de l'Université de Talca aux archives de la Fonction judiciaire.

#### **4. Situation actuelle du processus**

Malgré ces obstacles, le personnel de l'Université et du Ministère ont continué avec le chronogramme et ont réalisé les démarches nécessaires pour l'accomplissement du contrat :

3 réunions ont été réalisées avec le Procureur Général, qui a donné son soutien total et il accordé, en cas de besoin, de donner un accès total aux archives du Parquet pour l'analyse quantitative, ce qui a été fait au Guayas et Pichincha, et se fera, conformément au chronogramme, dans le reste de provinces.

Des entretiens ont été réalisés avec le Défenseur du peuple et son équipe, qui ont donné une assistance sans conditions pour les audiences intermédiaires et de jugements. D'autre part, la Police judiciaire de l'Equateur ha donné un accès plein à ses directeurs et chefs de brigade dans le pays, pour réaliser des entretiens semi-directifs.

Finalement, un entraînement a été réalisé pour les étudiants en droit de l'Université Catholique de l'Equateur (Quito) et l'Université Catholique Santiago de Guayaquil, qui sont pleinement formés pour saisir de données de révision quantitative.

Dans la semaine du 13 au 18 février 2011, le personnel de l'Université de Talca a réalisé des entretiens avec les membres du Défenseur du peuple, du Parquet et de la Police judiciaire, qui ont complètement soutenu l'enquête. En même temps, des démarches ont été faites pour obtenir les autorisations dans les différentes juridictions du pays. D'autre part, et par le biais de la communication No. 313-SG-SLL-2011, le Président de la Corte Nacional de Justicia a manifesté son approbation du processus et sa totale collaboration.

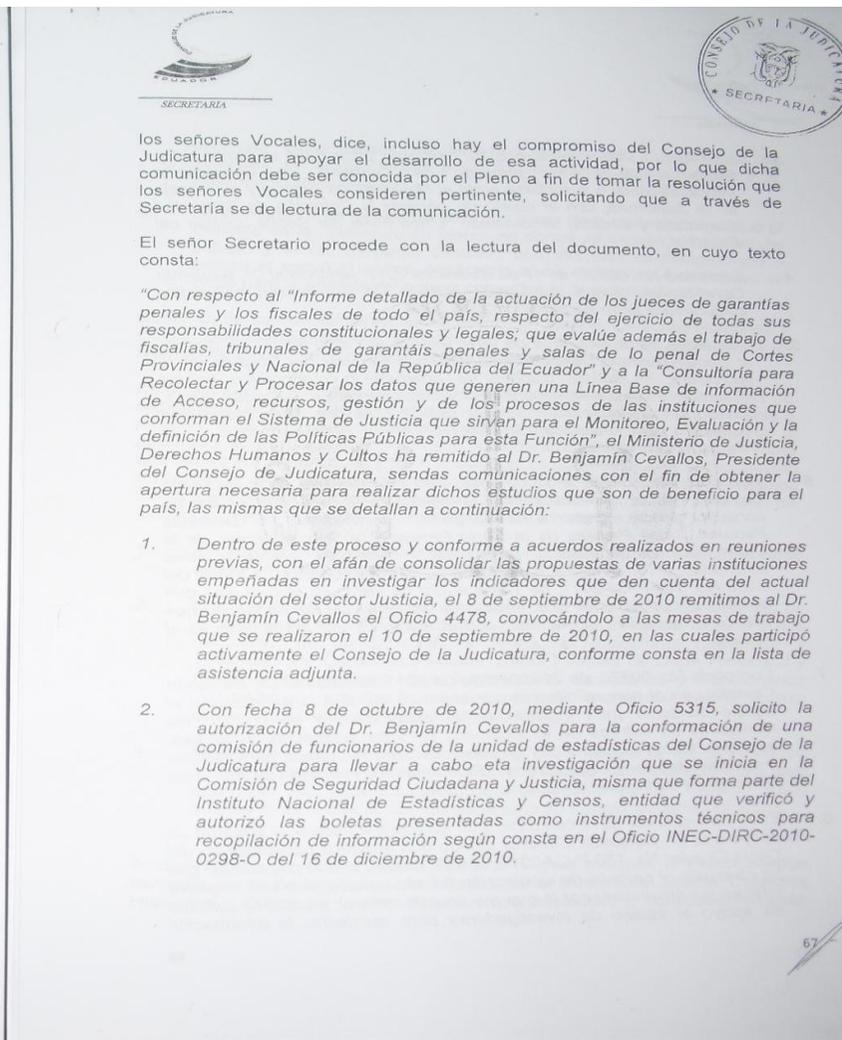
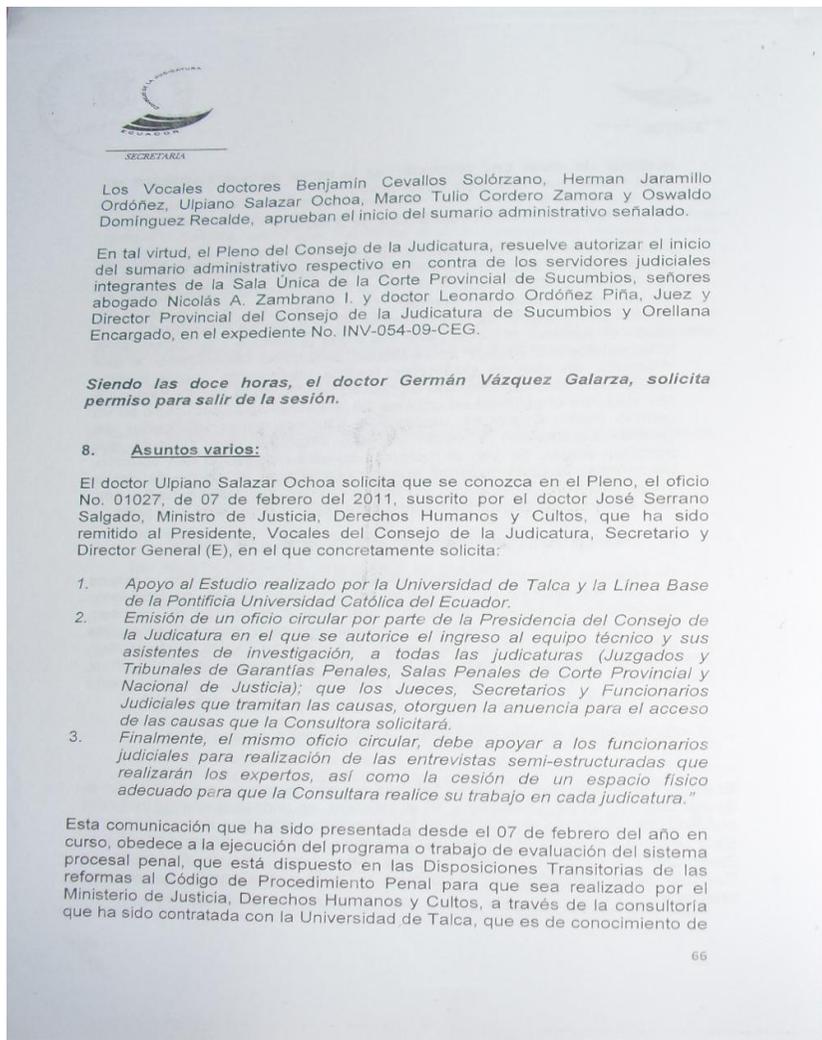
Actuellement, et dans cette étape du travail, une fois réalisées les activités d'entretien à Quito et Guayaquil au Parquet et le Défenseur du Peuple, il a été décidé de réaliser les démarches pertinentes avec les autorités provinciales de Cotopaxi, Santo Domingo de los Tsáchilas, Galápagos, Azuay et Manabí.

Ces autorités sont les Directeurs provinciaux du Consejo de la Judicatura, les Présidentes des Cortes Provinciales de Justicia, les Procureurs provinciaux, les Défenseurs provinciaux et les Chefs des polices judiciaires provinciales.

A fin de maintenir l'ordre du système, il est attendu que les autorités provinciales coordonnent dans le personnel technique de l'Université les activités suivantes :

- Autorisation d'accès de l'équipe technique et assistants de l'enquête à toutes les juridictions pénales.
  - Collaborer avec l'Université de Talca dans la sélection de juges dans les différentes instances pénales, selon les critères définis auparavant, pour la réalisation d'entretiens semi-directifs à charge de consultants-experts de l'Université.
  - Demander la collaboration des juges ou responsables de chaque juridiction pour remplir un instrument d'évaluation concernant la gestion administrative et l'accueil de l'utilisateur qui sera remis aux consultants.
  - Permettre l'accès au livre des audiences se déroulant dans chaque juridiction et permettre aux experts de les observer.
  - Autoriser l'accès et la remise de dossier des procès, que le Consultant demandera selon le contrat.
- (...)

**Annexe 5a - « Défendre l'institution : Consejo de la Judicatura vs. Ministère de Justice » - Compte-rendu de la séance plénière du Consejo de la Judicatura du 16 février 2011 , en espagnol**





SECRETARIA

3. Con fecha 23 de noviembre 2010, mediante Oficio 6336 se remite al Dr. Benjamín Cevallos el proyecto de Convenio de Cooperación Interinstitucional a suscribirse entre el Ministerio de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con el objeto de generar la Comisión de Seguridad Ciudadana y Justicia, denominado "Línea Base del Sector Justicia del Ecuador".
4. Con oficio No. 06907, de 17 de diciembre 2010, remitido al Dr. Benjamín Cevallos, en el que solicitamos entrega de información estadística comprendida entre los periodos 2005-2009.
5. Con fecha 24 de diciembre de 2010, mediante Oficio No. 7131, dirigido al Doctor Gustavo Donoso Mena, Director General del Consejo de la Judicatura, se solicita disponer la apertura y colaboración de los Directores Provinciales, autoridades y funcionarios de Juzgados, Salas, cortes y Tribunales a nivel nacional, para la obtención de la información requerida para este estudio, especificando el cuestionario y la información solicitados.
6. Con oficio No. 00294, de 12 de enero de 2011, remitido al Dr. Benjamín Cevallos, en el que solicitamos la autorización para que el equipo consultor pueda ingresar a los Juzgados y Tribunales de Garantías Penales, Salas Penales de la Corte Provincial y Salas Penales de la Corte Nacional de Justicia, para realizar el trabajo. Frente a estas solicitudes, el Dr. Cevallos responde el 12 de enero de 2011, a través del oficio No. 144-P-CJ-2011, de 13 de enero de 2011, en el cual pide que se detalle la información que requerimos así como las dependencias que estarían dispuestas a colaborar, con el objeto de dar las facilidades al estudio.
7. Con oficio No. 00575, de 21 de enero de 2011, remitido al Dr. Benjamín Cevallos, en el que solicitamos por segunda ocasión la autorización al equipo consultor para ingresar a las judicaturas, y se presten las facilidades en entrega de expedientes, libro de audiencias existentes, espacios físicos adecuados y colaboración de los Jueces para realizar las entrevistas semi estructuradas. Este oficio fue remitido también a los Directores Provinciales de Guayas y Pichincha.
8. El 27 de enero del 2011 con oficio 780 se volvió a reiterar la solicitud de apoyo a al Dr. Benjamín Cevallos debido que tenemos conocimiento del Oficio Circular No. 180-P-CJ-2011, suscrito por él, con la disposición que ha obstruido el proceso de recolección de información, con una negativa total en las provincias, por lo que me permito reiterar a usted la solicitud de apoyo al equipo de investigadores para recolectar la información

68



SECRETARIA



- detallada en la boleta, mediante un comunicado suscrito con su autoridad, en el que faculte a los funcionarios a brindar acceso a la información requerida.
9. El día martes 1 de febrero de 2011, en horas de la mañana nos recibió el Consejo de la Judicatura en pleno, en donde se expuso el objetivo del estudio y el Dr. Benjamín Cevallos una vez más se comprometió a brindar el apoyo al mismo, esperando el día de viernes 4 de febrero un oficio para la entrada del equipo consultor, el que nunca llegó.

Como es de su conocimiento, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, está cumpliendo con la obligación legal contenida en Registro Oficial No. 160 de 29 de marzo de 2010 para la ejecución de la consultoría.

En conclusión, el Ministerio ha enviado ocho comunicaciones desde el mes de septiembre del 2010, las mismas que no han tenido una respuesta favorable o ninguna, a pesar de que en varias reuniones mantenidas nos ha asegurado la apertura y apoyo necesario; por lo que consideramos estos antecedentes como una burla para el Ministerio y para la ciudadanía que nos demanda información y respuesta sobre el funcionamiento de la justicia, por lo que les solicitamos traten y resuelvan de forma urgente este problema en la reunión del Pleno del Consejo del día martes 15 de febrero sobre los siguientes puntos:

1. Apoyo al Estudio realizado por la Universidad de Talca y la Línea Base de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
2. Emisión de un oficio circular por parte de la Presidencia del Consejo de la Judicatura en el que se autorice el ingreso al equipo técnico y sus asistentes de investigación, a todas las judicaturas (Juzgados y Tribunales de Garantías Penales, Salas Penales de Corte Provincial y Nacional de Justicia); que los Jueces, Secretarios y Funcionarios Judiciales que tramitan las causas, otorguen la anuencia para el acceso de las causas que la Consultora solicitará.
3. Finalmente, el mismo oficio circular, debe apoyar a los funcionarios judiciales para realización de las entrevistas semi-estructuradas que realizarán los expertos, así como la cesión de un espacio físico adecuado para que la Consultora realice su trabajo en cada judicatura."

A continuación, el doctor Ulpiano Salazar Ochoa mociona al Pleno aceptar favorablemente los tres puntos solicitados por el Ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en la comunicación que antecede; y, consecuentemente,

69

dirigir las comunicaciones correspondientes a las Direcciones Provinciales y a las Judicaturas respectivas en ese sentido.

El doctor Homero Tinoco expresa que en la comunicación leída, el Ministro de Justicia se dirige al doctor Benjamín Cevallos Solórzano, haciendo una descripción de una cadena de comunicaciones, las que deben ser justificadas y contestadas a quien fueron dirigidas.

De otro lado, el Ministro de Justicia, dice, solicita como primer punto *Apoyo al Estudio realizado por la Universidad de Talca y la Línea Base de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador*, pero de su parte no podría dar apoyo a un proceso que no conoce, ni puede abanderarse de aquello que no conoce, y en ese sentido necesitaría absolver una serie de interrogantes al respecto, como saber los instrumentos, los antecedentes de esa prestigiosa Universidad, lo que no puede desconocerlo, pero que debería constar por escrito; desconoce, además, los antecedentes de la contratación, siendo necesario que se conozcan cuáles fueron los procesos para el escogimiento, *"debe ser el mejor naturalmente, pero tengo que conocerlo, yo no lo conozco y al no conocerlo pues no puedo apoyar"*, sostiene. En cuanto a los otros dos puntos solicitados por el Ministro de Justicia, son estrictamente de comunicación, una serie de aspiraciones.

El doctor Oswaldo Domínguez indica que sería importante conocer el trámite que la Presidencia dio a las comunicaciones que el Ministro de Justicia hace referencia en este último oficio.

De otra parte, manifiesta que la auditoría tiene como finalidad analizar la calidad de los procesos, cómo han sido llevados los tiempos, y sería bueno saber en qué quedó el apoyo ofrecido por el Pleno a esa gestión.

Finalmente, apoya la moción presentada por el doctor Ulpiano Salazar Ochoa.

Por su parte, el doctor Marco Tulio Cordero Zamora expresa que él acompañó al Presidente del Consejo de la Judicatura cuando se suscribió la Ratificación del Contrato entre el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, de la República de Ecuador y la Universidad de Talca, de la República de Chile, estando presente, además, el doctor José Vicente Troya, en ese entonces Presidente de la Corte Nacional de Justicia, así como el doctor Alfredo Alvear Enríquez, Fiscal General del Estado (Subrogante) y el doctor Ernesto Pazmiño Granizo, Defensor Público. En dicho evento, cada uno de las autoridades mencionadas hizo un recuento de cuál había sido la razón por la que se estaba llevando a cabo el Contrato con la Universidad de Talca, procediendo a suscribirlo como testigos de honor, y cuando cada uno intervino ofreció dar su apoyo para la consecución de este instrumento, porque de lo dicho se entendía

que iba en beneficio del país; ahora, sería realmente preocupante que las más altas autoridades del sector justicia del país, habiendo dado su palabra de apoyar el desarrollo efectivo de este instrumento, no lo cumplieran, por eso considera que ahora es tiempo de dar paso a que el Contrato se cumpla.

Por su parte, el doctor Benjamín Cevallos expone que efectivamente se firmó el Contrato con el Ministro de Justicia, doctor José Serrano, con quien mantenía las más cordiales relaciones, pero luego cambiaron las circunstancias, pues se recibió de su parte una comunicación ofensiva, cuestionando toda la actividad de la Función Judicial; aquella comunicación la recibió también el doctor José Vicente Troya, en ese entonces Presidente de la Corte Nacional de Justicia y él contestó aquel oficio de forma valiente y frontal, porque se acusaba incluso a la Corte Nacional de negligencia, de incapacidad. De su parte, consideraba al Ministro de Justicia como un coordinador dentro de la Función Judicial, y así fue inicialmente, con el doctor Gustavo Jalk y el doctor Néstor Arbito, no obstante, el doctor José Serrano realizó una serie de sugerencias poco apropiadas, cuando buscaba que inmediatamente de presentada su denuncia respecto a las caducidades de la prisión preventiva, se destituya a aproximadamente cuarenta Jueces, pero no consideraba que se debe observar un debido proceso, consagrado en la Constitución y en la ley; todo aquello conllevó a enfrentamientos de distinta naturaleza.

Posteriormente, en el presupuesto general del Estado constan USD. 16'000.000 destinados para el mejoramiento del servicio Judicial y que correspondían al Consejo de la Judicatura, no obstante, el Ministro de Justicia decidió no transferirlos, a pesar de todas las comunicaciones que se le envió, las cuales nunca dio contestación, considerando, además, que el Consejo de la Judicatura contaba con toda la documentación de respaldo para dicho proyecto. Finalmente, se firmó el Contrato con la Universidad de Talca, habiendo aquí tantas entidades auditoras, consultoras, por qué razón no se recurrió a una entidad nacional en lugar de una extranjera.

En lo que se refiere a las caducidades de la prisión preventiva, el Ministerio de Justicia al establecer su cifra de 4.000, no hace distinción de las causas por las que éstas se producen, porque en la gran mayoría de los casos no se debe a los Jueces; tampoco han hablado de cuántos casos están incluidos en esa cifra respecto de quienes resultaron beneficiarios de la resolución legislativa de Montecristi que concedió el indulto para los prisioneros que cumplieran sentencias por tráfico, transporte o tenencia en su poder de 2 kilogramos o menos de sustancias estupefacientes, dice.

Añade, que al momento, cualquier declaración rendida por el Ministro de Justicia es en contra suya y del Consejo de la Judicatura, debiendo tenerse



SECRETARIA

presente que él es un Secretario de Estado y a quien se está dirigiendo es a los máximos representantes de la Función Judicial.

Indica, además, que en las últimas reuniones del Consejo Consultivo no concurre el Ministro de Justicia, sino que siempre envía a delegados, y lo correcto sería que acuda para expresar valientemente lo que se requiera hacerlo.

Finalmente, aclara que de su parte no se opone a ninguna auditoría, pues no tiene nada que ocultar, pero será el Pleno, quien democráticamente resuelva qué procede o no procede frente a la situación actual con el Ministro de Justicia.

El doctor Oswaldo Domínguez expresa que lo que procede es superar aquellos asuntos que se han vuelto personales, porque si no se hace la auditoría pensarán que se está tratando de ocultar algo, cuando en realidad no es así, debiendo tenerse presente, además, que el doctor Benjamín Cevallos Solórzano, en su calidad de Presidente del Consejo de la Judicatura ya suscribió el Contrato entre el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y la Universidad de Talca, como testigo de honor.

De su parte, el doctor Ulpiano Salazar expone que el origen de este Contrato, tiene como base una norma legal, que es la consultoría que dispone la reforma al Código de Procedimiento Penal en el mes de marzo de 2010. Con el fin de dar cumplimiento a ésta, se ha suscrito un contrato y la ratificación de éste, en el que firman como testigos de honor el doctor Benjamín Cevallos, Presidente del Consejo de la Judicatura, doctor José Vicente Troya, Presidente de la Corte Nacional de Justicia de ese tiempo, doctor Alfredo Alvear Enríquez, Fiscal General del Estado Subrogante, doctor Ernesto Pazmiño Granizo, Defensor Público, don Juan Pablo Lira, Embajador de la República de Chile en Ecuador.

En la ratificación de contrato que se celebra el día 16 de noviembre del 2010, consta una cláusula que dice:

**"Objeto:** Ratificación del contrato celebrado entre los comparecientes, para la realización del Informe detallado de la actuación de los jueces de garantías penales y los fiscales de todo el país, respecto del ejercicio de todas sus responsabilidades constitucionales y legales; que evalúe además el trabajo de fiscalías, tribunales de garantías penales y salas de lo penal de cortes". Aquel es el objeto del contrato, indica.

La discusión que ha existido desde hace algún tiempo, es que todo lo que es cuestionable de las actuaciones procesales se la envía a los Juzgados Penales o a los Tribunales Penales, pero los otros componentes de la administración de

72



SECRETARIA



justicia, como la Fiscalía, por ejemplo, no aparecen y si lo hacen es muy esporádicamente, por lo que no hay una demostración clara de las entidades que conforman el sector justicia que deban responder de las irregularidades.

Esta evaluación pretende establecer en dónde y quienes son los responsables de las irregularidades que se han dado en la administración de justicia penal y también los aciertos que se hayan logrado, es decir, busca determinar lo correcto y lo incorrecto, porque no considera que sea una evaluación solamente para establecer lo incorrecto, sino que determine lo positivo y lo negativo, y considera que aquello permitiría a la Función Judicial, a cualquier persona u órgano que esté encargado del Consejo de la Judicatura para la época en que se presente ese informe, dar una respuesta documentada de la situación procesal penal en el país; en tal virtud, a su criterio, se debe impulsar, estimular y respaldar este tipo de trabajo.

Agrega, que las versiones que se den en este momento en relación al proceso de selección de la Universidad de Talca, hubiera sido pertinente escucharlas antes de suscribir ese documento; pero, de su parte, no desconoce que se trata de una Universidad de un país que tiene gran desarrollo, por lo que, sin un elemento de juicio claro en contrario, no podría cuestionar la solvencia de ésta.

En cuanto a si existió un proceso de selección, parte de un concepto que está en la ley, que establece que los actos administrativos se presumen correctos, mientras no se demuestre lo contrario, sostiene.

Es importante, dice, que se tome en cuenta que este Consejo de la Judicatura no tiene una razón para no aceptar lo pedido por el señor Ministro de Justicia, independientemente de que existan relaciones tensas entre el Ministro y el Presidente del Consejo de la Judicatura, o que el Ministro haya tenido actitudes que no se concilian con una relación cordial y respetuosa para el Consejo de la Judicatura. Aclara, que no está defendiendo al Ministro de Justicia, sino a la institucionalidad y a la situación real existente, como es que el Consejo de la Judicatura se comprometió a apoyar el proceso de evaluación, en el sentido de permitir el acceso a los grupos de trabajo para que revisen los procesos y hagan su análisis, y eso debería ser autorizado por el Pleno.

Indica, además, que los conflictos que se puedan dar en relación a la situación presupuestaria, tendrán que ser analizadas en los niveles correspondientes y ser resueltos a ciertos niveles, si el Ministerio de Justicia está reteniendo indebidamente recursos que le corresponden a la Función Judicial, entiende que el Pleno, en sesión de 10 de febrero del año en curso, en la que no estuvo presente, ya ha dictado una resolución al respecto, pero eso es aparte, porque aquí hay una situación muy concreta, que involucra al país, a su institucionalidad pública en un proceso de evaluación de la administración de

73

justicia penal; por lo que solicita al señor Presidente disponga se tome votación de la moción que ha presentado y que ha sido apoyada por el doctor Oswaldo Domínguez.

El doctor Jorge Vaca expresa que dado que la comunicación ha sido dirigida al doctor Benjamín Cevallos Solórzano, en su calidad de Presidente del Consejo de la Judicatura es él quien tiene que contestarla.

El doctor Herman Jaramillo manifiesta "...yo voy a proponer una moción previa, yo sí soy apegado a la Constitución y a la ley. Si vemos con detenimiento el oficio mandado por el señor Ministro de Justicia, al comienzo dice, con respecto al informe detallado de la actuación de los jueces de garantías penales y los fiscales de todo el país".

La Tercera Disposición de las reformas al Código de Procedimiento Penal, dice que En los treinta días siguientes a la entrada en vigencia de esta reforma, el Ministerio de Justicia contratará una auditoría externa, que deberá presentar un informe detallado de la actuación de los Jueces de Garantías Penales y los Fiscales de todo el país, respecto del ejercicio de todas sus responsabilidades constitucionales y legales.

Ahora, el numeral 3 del Art. 181 de la Constitución de la República, consagra:

**"Art. 181.- Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley: (...)**

3. *Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas.*"

En consecuencia, amparados en la norma constitucional, se debe determinar a quién le compete realizar evaluaciones "o renunciamos nosotros a esta competencia constitucional y dejamos de ser institución y nos paramos como debemos ser o simplemente nos vamos por adular a un hombre".

El Art. 275 numeral 6 del Código Orgánico de la Función Judicial, dispone:

**Art. 275.- Funciones.-** A la Comisión de Mejoramiento y Modernización le corresponde: (...)

6. *Disponer la realización de auditorías internas que podrán ser periódicas o aleatorias, sin perjuicio de las auditorías externas especializadas en gestión judicial y calificadas a cargo de la Contraloría General del Estado."*

Es decir, hay auditorías internas y externas y "como dijo el Dr. Homero Tinoco yo desconozco si a lo mejor el Ministro de Justicia pediría esa autorización o no, yo no sé nada, absolutamente nada", dice.

**"Art. 133.-** Las leyes serán orgánicas y ordinarias.

*Serán leyes orgánicas:*

1. *Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución.*

2. *Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.*

3. *Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.*

4. *Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.*

*La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.*

*Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica."*

Añade, "como Institución defendemos las leyes, defendemos la Constitución o renunciamos a no defender nuestra Institución, ese es el deber primordial que debemos tener nosotros".

Por lo tanto, propone la siguiente moción previa:

En virtud de que el doctor Benjamín Cevallos Solórzano, Presidente del Consejo de la Judicatura, es el conocedor del asunto en referencia, es el representante legal de la Función Judicial, y por cuanto las comunicaciones a las que se hacen referencia en el oficio No. 01027, de 07 de febrero del 2011, suscrito por el señor doctor José Serrano Salgado, Ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, han sido remitidos por ocho veces a su despacho, el señor Presidente del Consejo de la Judicatura, de contestación a dicho oficio, tomando en consideración lo que manifiesta la Constitución, el Código Orgánico de la Función Judicial, la Ley Reformatoria del Código Penal y Procedimiento Penal, sin renunciar en ningún momento a la defensa de la Institución.

El doctor Homero Tinoco apoya la moción previa.

El doctor Ulpiano Salazar acota que no tiene sustento calificar de moción previa lo planteado por el doctor Herman Jaramillo, porque lo que está haciendo es presentar otra moción, una alternativa a la presentada por él, dado que pretende resolver lo principal y entonces ya no es previa, puesto que para ser calificada como tal, debería tener relación con un asunto accesorio o pendiente.

Reitera en su moción de aceptar favorablemente los tres puntos solicitados por el Ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en la comunicación que antecede; y, consecuentemente, dirigir las comunicaciones correspondientes a las Direcciones Provinciales y a las Judicaturas respectivas en ese sentido.

El doctor Benjamín Cevallos manifiesta *"yo sí quiero dejar en claro que si el Pleno dispone que se realice la llamada auditoría, yo no tengo ningún inconveniente, porque no queremos dar la impresión de que estamos ocultando algo, no hay ningún inconveniente, de ninguna naturaleza"*.

El señor Presidente solicita que por Secretaría se proceda a tomar votación, en primer lugar de la moción propuesta por el doctor Ulpiano Salazar Ochoa; y, si ésta no es aceptada, se proceda con la votación de la segunda moción, propuesta por el doctor Herman Jaramillo Ordóñez.

El señor Secretario procede a tomar votación de la moción propuesta por el doctor Ulpiano Salazar Ochoa:

- El doctor Homero Tinoco Matamoras, vota en contra de la moción
- El doctor Jorge Vaca Peralta, vota en contra de la moción.
- El doctor Ulpiano Salazar Ochoa, vota a favor de la moción (Proponente)
- El doctor Oscar León Guerrón, vota en contra de la moción.
- El doctor Marco Tulio Cordero Zamora, vota a favor de la moción.
- El doctor Oswaldo Domínguez Recalde, vota a favor de la moción.
- El doctor Herman Jaramillo Ordóñez, vota en contra de la moción.
- El doctor Benjamín Cevallos Solórzano, vota en contra de la moción.

El Pleno del Consejo de la Judicatura, por mayoría, niega la moción propuesta por el doctor Ulpiano Salazar Ochoa.

A continuación, el señor Secretario procede a tomar votación de la moción propuesta por el doctor Herman Jaramillo Ordóñez:

- El doctor Homero Tinoco Matamoras, vota a favor de la moción.
- El doctor Jorge Vaca Peralta, vota a favor de la moción.

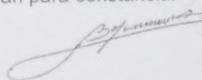


- El doctor Ulpiano Salazar Ochoa, se abstiene.
- El doctor Oscar León Guerrón, vota a favor de la moción.
- El doctor Marco Tulio Cordero Zamora, se abstiene.
- El doctor Oswaldo Domínguez Recalde, se abstiene.
- El doctor Herman Jaramillo Ordóñez, vota a favor de la moción.
- El doctor Benjamín Cevallos Solórzano, vota a favor de la moción.

En atención al oficio No. 01027, de 07 de febrero del 2011, suscrito por el señor doctor José Serrano Salgado, Ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, respecto al apoyo al contrato suscrito entre el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, de la República del Ecuador y la Universidad de Talca, de la República de Chile, el Pleno del Consejo de la Judicatura, en virtud de que el doctor Benjamín Cevallos Solórzano, Presidente del Consejo de la Judicatura, es el conocedor de dicho asunto, es el representante legal de la Función Judicial, y por cuanto las comunicaciones a las que se hacen referencia en el oficio en mención, han sido remitidos por ocho veces a su despacho, por voto de mayoría, resuelve que el señor Presidente del Consejo de la Judicatura, de contestación, tomando en consideración lo que manifiesta la Constitución, el Código Orgánico de la Función Judicial, la Ley Reformativa del Código Penal y Procedimiento Penal, sin renunciar en ningún momento a la defensa de la Institución y la Función Judicial.

*Siendo las trece horas se declara concluida la sesión.*

Firman para constancia.

  
Dr. Benjamín Cevallos Solórzano  
Presidente del Consejo de la Judicatura

  
Dr. Gustavo Donoso Meña  
Secretario, Encargado

**Annexe 5b - « Défendre l'institution : Consejo de la Judicatura vs. Ministère de Justice »**  
**- Extraits en français du Compte-rendu de la séance plénière du Consejo de la Judicatura du 16 février 2011**

**Point 8. Questions diverses**

« Le docteur Ulpiano Salazar Ochoa demande que tous les membres participant à la séance plénière aient connaissance de la communication No. 01027 du 7 février 2011 envoyée par le docteur José Serrano Salgado, Ministre de Justice, Droits de l'Homme et Cultes, qui a été envoyée au Président, Membres du Consejo de la Judicatura, Secrétaire et Directeur Général, par le biais de laquelle il demande :

1. Le soutien à l'étude réalisée par l'Université de Talca et l'enquête de l'Université Catholique de l'Equateur.
2. L'envoi d'une communication circulaire de la part de la Présidence du Consejo de la Judicatura qui autorise l'accès de l'équipe technique et des assistants de recherche à toutes les judicatures (Tribunaux de Garanties Pénales, Chambres pénales de Tribunaux Provinciaux et National de Justice); que les Juges, Secrétaires et fonctionnaires judiciaires remettent les informations demandées concernant les procès.
3. Finalement, cette communication circulaire doit demander aux fonctionnaires judiciaires de participer aux entretiens sémi-directifs que vont réaliser les experts ; par ailleurs, un espace physique doit être cédé pour que les consultants réalisent leur travail.

*(Le Secrétaire lit la communication à tous les participants de la séance plénière et finit en lisant les trois demandes du Ministère de la Justice mentionnées en haut)*

A continuation, le Docteur Ulpiano Salazar Ochoa demande à tous les membres de la séance plénière d'accepter favorablement les trois points demandés par le Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, et d'envoyer les communications nécessaires aux Directions Provinciales et Judicatures.

Le docteur Homero Tinoco exprime que dans la communication lue, le Ministre de Justice s'adresse au docteur Benjamín Cevalos Solórzano (*Président du Consejo de la Judicatura*), faisant allusion à une série de communications qui doivent être justifiées et répondues par la personne à qui elles ont été envoyées.

D'autre part, le Ministère de Justice, dit-il, demande comme premier point le *Soutien à l'étude réalisée par l'Université Talca et l'enquête de l'Université Catholique de l'Equateur*, mais il ne pourrait pas soutenir une étude dont il n'a pas connaissance et dans ce sens il faudrait résoudre quelques interrogations comme connaître les instruments, des informations de cette prestigieuse université, ce qu'il reconnaît mais qui doit figurer par écrit ; il n'a pas connaissance non plus des conditions ni les procédures pour le choix de cette université, « naturellement ça doit être la meilleure, mais je dois en avoir connaissance, je n'en ai pas connaissance, et n'en en ayant pas connaissance, je ne peux pas soutenir » défend-il (...)

Le docteur Oswaldo Domínguez signale qu'il serait important de connaître la réponse de la Présidence aux communications mentionnées par le Ministre de la Justice dans sa dernière communication.

D'autre part, il manifeste que l'audit comme objectif analyser la qualité de processus, la gestion des temps et ce serait bien de savoir en quoi il est resté le soutien proposé par les membres du Consejo de la Judicatura en séance plénière à cette démarche.

Finalement, il soutient la motion présentée par le docteur Ulpiano Salazar Ochoa.

De sa part, le docteur Marco Tulio Cordero Zamora exprime qu'il a accompagné le Président du Consejo de la Judicatura quand la ratification du contrat a été souscrite entre le Ministerio de la Justicia, Derechos Humanos y Cultos de la République de l'Equateur et l'Université de Talca de la République du Chili (...). Dans cet événement, chacune des autorités présentes a évoqué les raisons pour lesquelles se signait le Contrat avec l'Université de Talca, qu'ils allaient souscrire en tant que témoins d'honneur, et chaque témoin a proposé son soutien pour la réussite de cet instrument, car il était sous-entendu que c'était pour le bénéfice du pays ; maintenant, ce serait très inquiétant que les plus hautes autorités du secteur justice du pays, ayant donné leur parole d'honneur pour soutenir cet instrument, ne respectaient pas leur engagement maintenant qu'il est le moment d'exécuter le contrat.

De sa part, le Docteur Benjamín Cevallos explique qu'en effet le contrat a été signé avec le Ministre de Justice José Serrano, avec qui il entretenait des relations très cordiales, mais qu'après les circonstances ont changé puisqu'il avait reçu une communication très

offensive qui mettait en cause toute l'activité de la fonction judiciaire. De sa part, il considérait le Ministre de Justice comme un coordinateur à l'intérieur de la fonction judiciaire, et c'était le cas au début avec le docteur Gustavo Jalkh et le docteur Néstor Arbito (*anciens ministres de la justice*), cependant le docteur José Serrano a réalisé une série de recommandations peu convenables, quand il voulait que quarante juges soient destitués immédiatement après sa dénonciation concernant les mises en liberté d'office des détentions provisoires, mais il ne tenait pas compte qu'un procès équitable doit être respecté, tel que prévu dans la constitution et la loi ; tout cela a conduit à des affrontements de différente nature.

Postérieurement, dans le budget général de l'Etat 16.000.000 sont prévus pour l'amélioration du service judiciaire et qu'appartiennent au Consejo de la Judicatura, cependant le Ministre de Justice a décidé de ne pas les transférer, malgré toutes les communications envoyées lesquelles n'ont pas eu de réponse (...)

En ce qui concerne les mises en liberté d'office de la détention provisoire, le Ministère de Justice établit le chiffre de 4000 et ne fait pas de distinction des causes qui sont à l'origine des ces mises en liberté d'office, parce que dans la plupart des cas ce n'est pas la faute des Juges (...)

Il ajoute qu'en ce moment toute déclaration faite par le Ministre de la justice est contre lui et le Consejo de la Judicatura, alors que le Ministre devrait garder à l'esprit qu'il est un Secrétaire d'Etat et qu'il s'adresse aux principaux représentants de la Fonction judiciaire.

Il signale, par ailleurs, que dans les dernières réunions du Consejo Consultivo le Ministre de Justice n'a pas participé, il envoie toujours de délégués alors qu'il devrait agir correctement en assistant lui-même personnellement pour exprimer courageusement tout ce qui doit être dit.

Finalement, il précise que de sa part il n'y a aucune opposition à l'audit, puisqu'il n'a rien à cacher, mais ce sera tous les membres de la séance plénière qui décideront démocratiquement ce qu'il convient de faire ou pas faire dans la situation actuelle avec le Ministre de Justice.

Le docteur Oswaldo Domínguez exprime que ce qu'il convient de faire est de surmonter ces problèmes qui sont devenus personnels, parce que si l'audit ne se réalise pas, ils vont penser qu'on est en train de cacher quelque chose alors que dans la réalité ce n'est pas ainsi (...)

*Ulpiano Salazar intervient pour lire l'objet du contrat qui porte sur la réalisation d'un rapport détaillé sur l'action des juges de garanties pénales et les procureurs de tout le pays, et une évaluation du travail du parquet et tribunaux de garanties pénales...* La discussion menée depuis quelque temps, c'est que tout ce qui est discutable de l'action procédurale relève des Tribunaux pénaux, mais les autres composants de l'administration de la justice, dont le Parquet par exemple, n'apparaissent pas et s'ils le font c'est sporadique, car il n'y a pas une démonstration claire des entités qui font partie de secteur justice qui doivent répondre aux irrégularités.

Cette évaluation cherche à établir où et qui sont les responsables des irrégularités de l'administration de justice pénale ainsi que les points à faveurs, c'est-à-dire, elle cherche à déterminer le correct et l'incorrect, parce qu'il ne s'agit pas d'une évaluation qui cherche seulement à identifier les éléments incorrects (...)

Il est important, dit-il, qu'on tienne compte que ce Consejo de la Judicatura n'a aucune raison pour ne pas accepter ce qui a été demandé par le Ministre de Justice, indépendamment du fait qu'il y a des rapports tendus entre le Ministre et le Président du Consejo de la Judicatura. Il précise qu'il n'est pas en train de défendre le Ministre de Justice mais seulement le système institutionnel parce que le Consejo de la Judicatura s'était engagé à soutenir le processus d'évaluation (...) il demande que le Président prépare la votation de la motion qu'a été présentée et appuyée par le docteur Oswaldo Dominguez.

Le docteur Jorge Vaca exprime que étant donné que la communication s'adresse au docteur Benjamín Cevallos Solórzano, en tant que Président du Consejo de la Judicatura, c'est à lui de répondre.

Le docteur Hernán Jaramillo manifeste « je vais proposer une motion, je tiens à la Constitution et à la loi » (*il lit des articles de la Constitution sur la fonction judiciaire* ) Maintenant, le numéral 3 de l'article 181 de la Constitution de la République établit :

« Art. 181.- Seront des fonction du Consejo de la Judicatura, à part celles fixées par la loi ;  
(...)

3. Diriger les processus de sélection de juges et autres fonctionnaires de la fonction judiciaire, ainsi que leur évaluation, promotion et sanction. Tous les processus seront publics et les décisions motivées »

Par conséquent, protégés par la norme constitutionnelle, on doit déterminer qui est compétent pour réaliser les évaluations « ou on abandonne cette compétence institutionnelle et on laisse d'être une institution et on se tient comme il faut ou simplement on s'en va pour flatter un homme ». (*Il continue à lire des articles du Code organique de la fonction judiciaire*). Il ajoute « en tant qu'institution on défend les lois, on défend la Constitue ou on renonce à ne pas défendre notre Institución, c'est le principal devoir que nous avons ».

Dès lors, il propose la suivant motion :

Etant donné que le docteur Benjamín Cevallos Solórzano, Président du Consejo de la Judicatura, est le destinataire de la communication, le représentant légal de la fonction judiciaire, et c'est à lui de donner une réponse à cette communication étant donné ce qui est établi par la Constitution, le Code organique de la fonction judiciaire, la loi de réforme du code pénal et de procédure pénale, sans renoncer à aucun moment à la défense de l'institution.

Le docteur Homero Tinoco soutient la motion.

Le docteur Ulpiano Salazar répète sa motion d'accepter favorablement les trois points demandés par le Ministre de justice dans sa communication.

Le docteur Benjamin Cevallos manifeste « je veux que ce soit bien clair que si les membres en séance plénière accepte la motion proposée par le docteur Ulpiano Salazar Ochoa, je n'ai aucun inconvénient, parce qu'on ne veut pas donner l'impression qu'on cache quelque chose, il n'y a aucun inconvénient »

Le Président demande au Secrétaire de commencer la votation, d'abord celle présentée par le docteur Ulpiano Salazar Ochoa, et si celle-ci n'est pas acceptée, de procéder avec la votation de la seconde motion, proposée par le docteur Herman Jaramillo Ordóñez.

Le Secrétaire commence la votation de la motion proposée par le docteur Ulpiano Salazar Ochoa :

- Le docteur Homero Tinoco Matamoros vote contre la motion
- Le docteur Jorge Vaca Peralta vote contra la motion
- Le docteur Ulpiano Salazar Ochoa, vote à faveur de la motion
- Le docteur Oscar Leon Guerrón vote contre la motion
- Le docteur Marco Tulio Cordero Zamora vote à faveur de la motion
- Le docteur Oswaldo Domíngues Recalde vote à faveur de la motion
- Le docteur Herman Jaramillo Ordóñez vote contre la motion
- Le docteur Benjamin Cevallos Solórzano vote contre la motion

La motion proposée par le docteur Ulpiano Salazar Ochoa est refusée par la majorité des membres du Consejo de la Judicatura réunis en séance plénière.

A continuation, le Secrétaire commence la votation de la motion proposée par le docteur Hermán Jaramillo Ordóñez:

- Le docteur Homero Tinoco Matamoros vote à faveur de la motion
- Le docteur Jorge Vaca Peralta vote à faveur de la motion
- Le docteur Ulpiano Salazar Ochoa, s'abstient
- Le docteur Oscar Leon Guerrón vote à faveur de la motion
- Le docteur Marco Tulio Cordero Zamora s'abstient
- Le docteur Oswaldo Domíngues Recalde s'abstient
- Le docteur Herman Jaramillo Ordóñez vote à faveur de la motion
- Le docteur Benjamin Cevallos Solórzano vote à faveur la motion

Concernant la communication No. 01027 du 7 février 2011 signée par la Monsieur docteur José Serrano Salgado, Ministre de la Justice, Droits de l'Homme et Cultes, les membres du Consejo de la Judicatura en séance plénière établissent que le docteur Benjamin Cevallos, Président du Consejo de la Judicatura, est le représentant légal de la fonction judiciaire et c'est à lui de répondre en s'appuyant sur ce qui est établi par la constitution, le code organique de la fonction judiciaire, la loi de reforme du code pénal et procédure pénale, sans renoncer à aucun moment à la défense de l'institution et de la fonction judiciaire.

Etant les treize heure la séance est déclarée conclue.

Signent Dr. Benjamin Cevallos Solórzano, Président du Consejo de la Judicatura, et Dr. Gustavo Donoso Mena, Secrétaire en charge.

# Table de matières

<b>RESUME .....</b>	<b>3</b>
<b>MOTS CLES .....</b>	<b>4</b>
<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>5</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>PARTIE I - LA TRAJECTOIRE DU « PROBLEME JUDICIAIRE » EN EQUATEUR. MAGISTRATS, « CRISE », ET REFORME JUDICIAIRE.....</b>	<b>26</b>
CHAPITRE 1 - LE SOUCI POUR LE « RENFORCEMENT » DES INSTITUTIONS JUDICIAIRES. LES MAGISTRATS AU CŒUR DE LA REFORME	29
A) <i>La place de la justice au tournant néolibéral équatorien des années 1990 : diagnostics et planification de la réforme .....</i>	<i>30</i>
B) <i>« Champ réformateur » et ressources de légitimité des magistrats .....</i>	<i>39</i>
CHAPITRE 2 - RESTRUCTURATION DU CHAMP POLITIQUE ET REFORMULATION DU « PROBLEME JUDICIAIRE ». CORRUPTION ET PREOCCUPATION SECURITAIRE DANS LA DELEGITIMATION DU CORPS JUDICIAIRE.....	51
A) <i>La dévalorisation des ressources de légitimité des magistrats .....</i>	<i>52</i>
B) <i>La délégitimation du corps judiciaire : perte de soutiens, corruption et « sécurité citoyenne » .....</i>	<i>60</i>
<b>PARTIE II - L'INTERVENTION DU POLITIQUE DANS LA QUESTION JUDICIAIRE. UN PROJET POLITIQUE POUR LA JUSTICE ? .....</b>	<b>68</b>
CHAPITRE 3 - ACTEURS CONCURRENTS POUR LE MONOPOLE DE LA REFORME JUDICIAIRE. LE CONSEJO DE LA JUDICATURA SOUS LE REGARD DU POLITIQUE.....	71
A) <i>La publicisation des conflits du Consejo de la Judicatura .....</i>	<i>72</i>
B) <i>L'intervention du politique dans l'administration judiciaire.....</i>	<i>86</i>

CHAPITRE 4 - PRODUIRE LE CHANGEMENT. PRATIQUES MANAGERIALES ET CONFIRMATION PROPHETIQUE AU CONSEJO DE LA	
JUDICATURA DE TRANSICION.....	92
<i>A) Revendiquer la nouveauté : la technicisation de la réforme .....</i>	<i>93</i>
<i>B) Une nouvelle justice en Equateur ? Réforme judiciaire et production du changement.....</i>	<i>105</i>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>113</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>116</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>122</b>
<b>TABLE DE MATIERES .....</b>	<b>185</b>