

Italie : un engagement pour la Constitution de l'Italie républicaine.

L'Association des Magistrats Italiens a joué un rôle important dans l'Italie républicaine. La tradition associative des magistrats italiens date des premières années du siècle passé. En 1904, à Trani dans le sud de l'Italie, un groupe restreint de magistrats rédigea et signa une pétition adressée au gouvernement pour réclamer une réforme du système judiciaire du pays. La réponse du gouvernement fut axée sur deux points: d'une part, des mesures disciplinaires furent prises et, de l'autre, il y eut une augmentation modeste du salaire. Mais, malgré tout, le processus avait démarré et quelques années plus tard, en 1909, cette fois à Milan, 44 magistrats constituèrent l'Association Générale des Magistrats d'Italie. En très peu de temps, le nombre des membres de cette association dépassa 2000 membres et un premier congrès eut lieu. Il est intéressant de remarquer que les statuts provisoires de cette association contiennent la proclamation suivante: *"tout caractère et toute finalité politique de l'association sont exclus"*. Il s'agit là de l'une des caractéristiques dominantes des statuts des associations de magistrats italiens, à savoir la proclamation du principe de l'apolitisme.

Mais, de fait, cette proclamation ne rassura guère le Ministre de la Justice, qui était à l'époque un grand juriste, Vittorio Emanuele Orlando, qui manifesta néanmoins toute sa préoccupation, et cela pour deux raisons essentielles. D'abord parce que la constitution d'une association ébranlait fortement le principe hiérarchique. Il affirma en effet: *"La magistrature italienne repose sur une constitution et sur une organisation hiérarchique; or une association ne peut être conçue que sur la base d'une égalité parfaite de tous ses membres"*. Faisant preuve d'une clairvoyance admirable, le ministre Orlando repéra, dans l'expérience associative, l'un des premiers germes de dissolution de l'organisation hiérarchique.

Le ministre fit ensuite une deuxième observation, tout aussi clairvoyante, en affirmant qu'il n'était guère important qu'une association de magistrats se déclare apolitique, car *« au-delà de ces affirmations, toutes les associations ne restent pas fidèles, par la suite, à cette proclamation »*. Le ministre comprenait très bien déjà à l'époque la nature des problèmes et, en effet, c'est bien en cela que réside le point essentiel. Par le biais de la politique de la magistrature, la tendance dominante visait à porter atteinte à la dépendance de la magistrature à l'égard du pouvoir exécutif, qui était assez forte au début du siècle.

En outre, il est particulièrement intéressant de constater que cette première expérience associative des magistrats italiens se relie immédiatement à une autre expérience typique de la réalité italienne, à savoir celle de l'organe d'autogouvernement de la magistrature: le Conseil Supérieur de la Magistrature, qui fut constitué en 1907, avec des fonctions limitées et une éligibilité très restreinte. Le Conseil connut une existence difficile et parfois très tourmentée, il exerça une influence très faible au début, mais en tout état de cause, déjà à l'époque, l'attention de l'Association des Magistrats se tourna vers cette expérience d'autogouvernement.

Avec l'avènement du fascisme, l'importance du Conseil Supérieur de la Magistrature fut remarquablement réduite ; tous ses membres furent nommés par le Roi. A la suite de la consolidation du régime fasciste, les dirigeants de l'Association Générale des Magistrats Italiens préférèrent la dissoudre plutôt que la transformer en syndicat

fasciste. La réaction du régime fut immédiate et tous ses dirigeants furent expulsés de la magistrature.

L'Association Nationale des Magistrats Italiens fut reconstituée au lendemain de la chute du fascisme et elle se proclama à nouveau apolitique. Encore une fois, le ministre Orlando avait raison. En effet, l'association eut une politique bien précise et participa très activement à la discussion et à l'élaboration de la Constitution républicaine. Les magistrats affirment souvent que l'apport de l'Association des Magistrats à la rédaction de la Constitution fut important et que tout alla pour le mieux, mais cela ne correspond pas entièrement à la vérité. S'il est vrai, en effet, que l'Association des Magistrats a fourni son apport précieux à la défense du principe de l'indépendance de la magistrature, il faut toutefois ajouter que l'Association des Magistrats essaya également (à l'époque elle était dominée par les magistrats les plus âgés et, notamment, par les magistrats des hautes juridictions) d'attribuer un rôle plus important à la Cour de Cassation. En particulier, elle demanda que le contrôle de constitutionnalité des lois soit confié à la Cour de cassation et non à la Cour Constitutionnelle. Heureusement, l'Assemblée Constituante sut résister à ces pressions et la Cour Constitutionnelle joua un rôle de premier plan dans l'application de la Constitution.

Dans cette phase particulière de l'Association des Magistrats, qui était encore dominée par la hiérarchie la plus élevée, les deux tendances permanentes de l'associationnisme des magistrats coexistaient: d'une part, l'association s'ouvrait aux aspects les plus nouveaux et les plus innovateurs de la culture juridique et institutionnelle ; d'autre part, elle présentait une sorte de fermeture corporatiste et continuait à payer un prix très élevé à l'idéologie de la corporation qui tendait de plus en plus à séparer la magistrature de la société civile.

Malgré tout, l'engagement actif de l'Association au cours des débats de notre pays permit aux magistrats d'entrer en contact avec les grands problèmes engendrés par la démocratie italienne qui venait de naître. On assista ainsi à une réflexion approfondie sur le rôle du juge dans une société démocratique et dans une société pluraliste, ainsi qu'à une confrontation ouverte sur les thèmes de la justice. Encore une fois, le principe associatif joua dans un sens égalitaire. Et malgré la prééminence de la Cour de cassation, un débat et un processus s'instaurèrent, visant à abolir la carrière interne et à promouvoir l'indépendance "interne" -- telle qu'elle était définie à l'époque -- c'est-à-dire à l'égard de la hiérarchie.

Encore une fois, le gouvernement manifesta son inquiétude face à ces nouveaux phénomènes : à la fin des années 50, lorsque l'Italie commençait à grande peine à mettre en oeuvre l'application de la Constitution qui avait été figée pendant plusieurs années, le gouvernement n'a rien de mieux à faire que de se préoccuper de l'Association des Magistrats... On assiste également, au cours d'un débat à la Chambre des Députés, à la proposition d'une discipline législative pour le fonctionnement de l'Association des Magistrats. Cette proposition ne fut jamais approuvée, grâce aussi à l'opposition très ferme de l'Association. Il est intéressant de noter que cette expérience se présenta de manière tout à fait semblable en Espagne, mais malheureusement en Espagne la proposition fut accueillie après la période du franquisme. La conséquence de cette réglementation législative des associations des magistrats fut d'empêcher la création d'associations de magistrats antifranquistes et démocratiques, confiant ainsi presque entièrement la première expérience

d'autogouvernement espagnol aux magistrats les plus âgés et en quelque mesure les plus compromis avec l'idéologie précédente.

Comme déjà évoqué, cette tentative ne fut pas menée à bon port en Italie, où la confrontation eut lieu encore une fois au sein de la magistrature. Et l'un des points fondamentaux fut justement l'application de la Constitution.

La Cour Constitutionnelle n'entra en fonction en Italie qu'en 1956, donc plusieurs années après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1948. Pour le système judiciaire italien, cela représenta une nouveauté fondamentale. Il s'agit d'une véritable révolution copernicienne pour deux raisons essentielles. En premier lieu, parce que l'application de la Constitution devint, dans ces conditions, une tâche fondamentale pour tous les juges et le rapport entre le juge et la loi subit une transformation profonde. L'interprétation de la loi ne pouvait plus être considérée comme une opération purement mécanique et les juges devaient ainsi se confronter avec les valeurs de la Constitution. En second lieu, parce que le pouvoir de soumettre les normes de la loi à l'attention et au jugement de la Cour Constitutionnelle fut accordé à tous les juges sans aucune distinction. La Cour de cassation fut ainsi placée sur un pied d'égalité avec tous les autres juges.

Lutte contre le modèle hiérarchique

Voilà que le problème de la dignité égale de tous les juges est mis au premier plan. L'article 101, deuxième alinéa, de notre Constitution sanctionne de manière explicite que les juges sont soumis seulement à la loi. L'accent était mis à l'époque surtout sur l'adverbe "*seulement*" pour indiquer justement la dignité égale de tous les juges. Et ce principe constitutionnel devint par la suite le cheval de bataille de l'Association des Magistrats, engagée inlassablement dans la lutte pour abattre le modèle hiérarchique de l'organisation de la magistrature, ce vieux modèle fondé sur la carrière et répandu partout en Europe par le modèle napoléonien.

Au cours de ces mêmes années-là, l'Association des Magistrats lutta aussi avec grand acharnement pour la création d'un autre organe important prévu par la Constitution : le Conseil Supérieur de la Magistrature. La Constitution avait envisagé la création de cet organe de manière totalement nouvelle par rapport aux vieilles expériences du passé et par rapport aussi à la réalité des autres pays. Le Conseil Supérieur de la Magistrature, prévu par la Constitution de 1948, est composé de magistrats (deux tiers) et de juristes nommés par le Parlement (un tiers). Les magistrats qui siègent à l'intérieur du Conseil sont élus, d'après la Constitution, par tous les autres magistrats. Le Conseil Supérieur de la Magistrature possède des compétences précises en matière de carrière des magistrats, de recrutement, de déplacement et de mesures disciplinaires; il dispose dans la pratique de toutes les compétences qui était traditionnellement du ressort du Ministre de la Justice. Le ministre de la Justice, quant à lui, porte la responsabilité de l'organisation des structures judiciaires.

L'engagement manifesté dans le but de parvenir à la création du Conseil Supérieur de la Magistrature représente l'un des points essentiels dans la vie de l'Association des Magistrats de ces années-là. C'est quelque chose de première importance, car la Constitution devait de toute manière être tôt ou tard appliquée intégralement. Il fallu attendre l'année 1961 pour que le Conseil Supérieur de la Magistrature soit effectivement mis en place et qu'il puisse ainsi commencer à fonctionner concrètement par une loi d'application de la Constitution qui, de fait, fit de nombreux pas en arrière.

En effet, le principe d'après lequel les magistrats devaient être élus par tous les autres magistrats fut interprété de manière spéciale, en attribuant par le système électoral un poids prépondérant aux magistrats de la Cour de cassation présents au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Mais encore une fois, malgré tout, le nouveau processus était en marche et cela représenta un facteur traumatique (comme on entendit dire à l'époque): le fait que les sous-lieutenants étaient assis à la même table avec les généraux, c'est-à-dire les juges qui venaient d'entrer en carrière avec les juges de la Cour de cassation et notamment avec le Premier Président de la Cour de cassation qui est membre de droit du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Ainsi un des problèmes politiquement et institutionnellement cruciaux concerne le système électoral du CSM. En l'espace de quelques années, on a assisté à des modifications très contradictoires à cet égard. Le système majoritaire d'origine, qui laissait aux magistrats de la Cour de cassation une présence numérique prééminente a été modifié, grâce aussi à l'action de l'Association des Magistrats qui avait lutté pour l'adoption d'un système électoral proportionnel permettant la présence, au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature, des différentes opinions et des différents courants présents dans la magistrature italienne. A ce sujet il est essentiel mentionner le discours que *le Président de la République, M. Pertini prononça lorsqu'il assumait pour la première fois la présidence du Conseil Supérieur de la Magistrature en 1978* : *"Ce Collège, en raison de la provenance différente de ses membres qui sont tous porteurs d'un pluralisme d'idées démocratique, représente le siège idéal pour esquisser une vision organique et équilibrée des problèmes de la justice"*. Sur cette question si sensible, il faut ajouter que l'une des premières contre-réformes de la justice introduites par la majorité parlementaire de centre-droit qui avait gagné les élections en 2001 a été une loi réintroduisant un système de type majoritaire, avec l'intention déclarée de réduire l'apport culturel de l'Association et de ses courants dans le CSM.

Engagement pour l'application de la Constitution

Pour revenir à l'histoire de la ANM, une étape très importante dans le contexte du vaste débat qui enflamma les années de l'après-guerre fut le Congrès de Gardone, qui eut lieu en 1965. Ce fut un événement de la plus haute importance, car il établit - par une motion finale approuvée à l'unanimité - l'engagement de toute la Magistrature italienne associée pour l'application de la Constitution. Ce furent encore une fois l'Association des Magistrats et les différentes tendances présentes à l'intérieur de l'Association qui oeuvrèrent le plus activement en faveur de l'application de la Constitution. A cette époque-là, l'associationnisme des magistrats contribua remarquablement à ce que j'oserais définir comme une véritable entreprise historique dans notre pays: réussir à faire entrer un ordre judiciaire tout entier dans l'univers de la Constitution républicaine. Il s'agit d'une entreprise d'autant plus significative qu'en Italie, après la chute du fascisme il n'y eut aucune épuration, même pas à l'encontre des magistrats qui étaient les plus compromis avec le régime. Mais, qui plus est, la plupart des chefs de bureaux judiciaires et la plupart des membres de la Cour de cassation avaient fait leurs études et leur formation professionnelle pendant le fascisme. Aussi s'agissait-il de convertir ou de rapprocher du nouveau climat démocratique une magistrature qui était encore en bonne mesure la vieille magistrature qui avait agi sous le régime fasciste. Plusieurs courants virent le jour

ces années-là au sein de l'Association: le courant modéré de "Magistrature indépendante", un courant appelé "Tiers pouvoir" qui regroupait les magistrats qui avaient affiché, au cours des années précédentes, des positions radicales au sujet de l'abolition des carrières internes contre la suprématie de la Cassation.

Enfin, en 1964, fut constituée la "Magistratura democratica" qui a soutenu depuis lors les positions les plus innovatrices. Il est particulièrement intéressant de remarquer qu'à l'époque, au début des années 50, la Cour de cassation fonda sa propre association séparée qui fut appelée "Union des Magistrats Italiens", du fait que, bien naturellement, elle ne partageait pas ce type de position prise par l'Association des Magistrats. Personne ne pensa à l'époque que la Cour de cassation faisait de la politique, alors qu'elle faisait bel et bien de la politique par le truchement de son association. Celle-ci finit par se dissoudre en 1979 pour rentrer dans l'Association des Magistrats Italiens, qui représente au demeurant les magistrats dans leur ensemble (les membres de l'Association des Magistrats Italiens représentent environ 90% des magistrats en service dans notre pays).

Voilà donc la contribution fournie par l'Association des Magistrats Italiens, dans la diversité de ses opinions, au développement du Conseil Supérieur de la Magistrature. Il faut tout de même rappeler que cette diversité de courants - comme nous aimons les définir - au sein de l'Association Nationale des Magistrats Italiens a entraîné, à des moments différents, de vastes discussions unitaires, mais aussi de forts contrastes. Mais même pendant les périodes de contraste très fort, l'Association, à l'exception de l'Union des Magistrats créée par la Cour de cassation, a toujours conservé son unité et sa foi envers l'associationnisme, considéré comme le seul moyen commun pour une confrontation constructive. Cela a permis de surmonter des obstacles et des entraves très sérieux à des époques différentes.

A l'heure actuelle, les courants présents au sein de l'Associations des magistrats sont, encore, 'Magistratura indipendente' et 'Magistratura democratica', auxquelles il se sont ajoutées le groupe nommé 'Movimento per la giustizia', également membre de Medel et un groupe exprimant positions corporatistes et proches du pouvoir, qui s'appelle 'Unità per la Costituzione' et est numériquement le plus grand. Aujourd'hui, se pose la question de savoir si l'Association Nationale des Magistrats Italiens et l'associationnisme des juges représentent encore un élément positif par rapport aux problèmes de la justice italienne. Le débat commun entre des idées différentes, entre des personnes qui voient les choses d'un oeil différent, mais qui incarnent une expérience professionnelle commune, représente inévitablement une ouverture au débat qui a lieu dans la société, une ouverture à la confrontation démocratique. Mais une Association de magistrats présente également un risque inévitable de fermeture corporatiste. Ce sont les circonstances qui déterminent tour à tour laquelle de ces deux situations prend le dessus sur l'autre. Mais dans l'ensemble, l'apport que l'Association des Magistrats a offert à la construction d'un nouveau modèle de magistrature en Italie a été un apport essentiel et important, du fait que, grâce justement à l'action de l'Association des Magistrats, il a été possible de faire en sorte que le principe de l'indépendance de la magistrature soit perçu comme un principe réel - ce qui est d'ailleurs proclamé par presque tous les ordonnancements. Hélas, il est beaucoup plus difficile de le mettre en pratique concrètement.

Il est essentiel de souligner est que jamais les magistrats italiens n'ont pas perdu le sentiment de leur appartenance à une « association commune », ce qui permit notamment la proclamation de grèves qui ont reçu une participation massive. Le droit

de grève est sanctionné par notre Constitution et – pour ce qui est des magistrats – son exercice rencontre seulement des limites à caractère fonctionnel. La proclamation des grèves qui se sont succédées dans l'histoire récente de la ANM a été toujours liée à la défense de la juridiction. L'idée de la grève comme instrument extrême de cette défense, avait trouvé une première manifestation presque symbolique en occasion de l'attentat, perpétré par un organisation de terroristes fascistes, dont fut victime Mario Amato, un collègue du Parquet de Rome en 1980. La suspension du travail fut proclamée pour protester contre ceux qui furent immédiatement conçus comme les responsables de la « solitude » de M. Amato qui, à cause de décisions de la hiérarchie, était le seul magistrat chargé de nombreuses enquêtes concernant le terrorisme de droite et, nonobstant cette situation de risque si évidente, ne jouissait pas de services d'escorte.

D'autres grèves se sont succédées au fil des années, dont la plupart liées aux propositions de loi que la majorité de centre-droit lançait dans le Parlement. Les plus fortes protestations ont visé ce qui a été qualifié de « contre-réforme » des normes sur l'organisation judiciaire, pendant la législature 2001-2006: des propositions visaient de manière manifeste à créer un système permettant au ministre de la justice d'interférer très lourdement dans la carrière des magistrats et à provoquer la séparation définitive entre juges et membres du Parquet. Les fermes réactions de l'ANM avaient en quelque mesure provoqué et soutenu l'action des partis minoritaires au sein du Parlement. Tout cela a abouti au résultat, qu'il fut impossible de faire entrer en vigueur toutes les normes concernées avant l'échéance de la législature. Leur adoption définitive fut reportée au Parlement élu en 2006, avec une majorité de centre-gauche qui – sous la vigilance de l'ANM et après dépôt de préavis de grève – a finalement voté des textes respectueux des principes constitutionnels.

Le comité Juges et Avocats pour la Justice

Il existe en Italie une distinction très nette entre la carrière du magistrat et la profession de l'avocat: il n'y a pratiquement aucun point de contact pour ce qui est notamment de la formation et de l'accès à la profession, ce qui représente bien sûr une caractéristique particulière de notre système; il va sans dire qu'un tel système présente bon nombre d'aspects négatifs.

On a assisté, au même temps, à des initiatives unitaires, telles que un comité appelé "Comité Juges et Avocats pour la Justice" qui avait été créé afin de construire une vision commune sur les problèmes de la justice, provenant aussi bien des magistrats faisant partie de l'Association des Magistrats que des avocats regroupés dans leurs associations respectives. En 1990, deux grèves avaient été proclamées par ce Comité pour réclamer une réforme profonde de la justice. Ces deux grèves ont enregistré une participation de masse de la part des magistrats et des avocats. Successivement, on a assisté à de très intéressantes expériences de coopération notamment pour ce qui est de la justice civile, avec la création à niveau local de nombreux 'osservatori' visant à identifier les problèmes et à suggérer des solutions. En revanche, les relations avec les Associations des avocats pénalistes sont caractérisées par une grande tension, ces associations étant arrivées à proclamer des grèves contre l'adoption de lois considérées trop favorables aux magistrats ou bien contre la gestion de certains bureaux judiciaires.

En guise de conclusion, il est cependant possible d'affirmer que, globalement, l'associationnisme des juges a toujours représenté une forte stimulation vers

l'ouverture des juges aux problèmes de justice et de société; et ce n'est pas sans difficultés et sans risques que cela a pu se faire.

Vito MONETTI