
L'indépendance de la magistrature italienne

Une garantie dans la lutte contre la corruption

Mario Vaudano

Au pays où la mafia règne, quelles sont les limites de l'indépendance des juges? Paradoxalement, par rapport à d'autres pays d'Europe, les juges italiens sont dotés d'un statut qui leur permet de résister aux pressions de l'Etat et des pouvoirs locaux. Mais il semblerait que des menaces liées à l'organisation de la vie politique puissent compromettre cette situation.

Le 27 octobre 1962, Enrico Mattei, PDG de l'ENI¹, était victime d'un étrange accident d'avion, alors qu'il revenait d'un voyage d'affaires en Sicile.

Ce manager de centre gauche, ancien résistant, avait fait renaître l'ENI au lendemain de la Seconde guerre mondiale. En outre, il avait convaincu des pays du Maghreb d'autoriser la vente directe de leur pétrole à l'ENI, moyennant un prix plus élevé que celui pratiqué par les sept compagnies pétrolières², anglo-américaines pour la plupart, qui se partageaient ce marché. En 1962, l'ENI, avec ses 50 000 employés et ses nombreuses raffineries réparties dans le monde, représentait un concurrent susceptible d'inquiéter les "sept sœurs". Mattei prévoyait d'une part des liaisons pétrolières directes avec l'Algérie et la Tunisie et d'autre part envisageait de créer des établissements pétroliers en Sicile, prémisse d'une industrialisation possible de l'île à partir de Gela. Ce faisant, il contrariait les intérêts des sociétés pétrolières qui redoutaient une unification (vers le haut!) du prix du pétrole, et inquiétait Cosa Nostra, la célèbre mafia sicilienne qui craignait de perdre le contrôle économique de la Sicile.

Bien qu'il s'agisse vraisemblablement d'un attentat, l'enquête menée sur la disparition de Mattei stagne et ce jusqu'aux déclarations récentes du

plus célèbre des repentis de la Mafia, Tommaso Buscetta, qui mettait en cause Cosa Nostra pour avoir organisé cet homicide sur les ordres de "cousins américains" contactés par les sociétés pétrolières. Plus de trente ans après les faits, une nouvelle enquête va tenter d'explorer cette piste qui, si elle était avérée, établirait dès 1962, l'existence d'un réseau international de corruption lié au crime organisé, dont l'objectif était, dans ce cas, d'empêcher des relations commerciales équitables entre l'Europe et le monde arabe.

D'autres affaires d'Etat, comme le meurtre du journaliste Pecorelli ou l'assassinat du leader démo-chrétien Aldo Moro ayant donné lieu à des enquêtes d'une surprenante lenteur laissant dans l'ombre des éléments importants, refont surface aujourd'hui, à la lumière de nouveaux témoignages et pourraient conduire à l'implication de hautes personnalités.

Au début des années quatre-vingts pourtant, quelques magistrats paraissent résolus à porter le couteau dans la plaie des scandales politico-financiers qui ravagent l'Italie, mais il suffisait qu'un ministre ou un parlementaire soit impliqué dans la procédure pour que surgissent des mécanismes juridiques particulièrement protecteurs ayant pour effet de soustraire ces "imputati eccellenti"³ à leurs juges.

C'est ainsi, comme le rappelle le parquet de Palerme en février 1995, que la commission parlementaire, chargée de filtrer les demandes d'accusation émanant des juges, a rejeté 27 requêtes dirigées contre Giulio Andreotti. En 1992, éclate à Milan l'opération Mains Propres qui déconcertera les observateurs par la surprenante facilité avec laquelle les magistrats recueillent les "confessions" et témoignages. Le premier acte de Mani Pulite fut l'arrestation en flagrant délit de Mario Chiesa, membre du parti socialiste et dirigeant d'une maison de retraite à l'instant où il se faisait remettre des mains d'un petit industriel lombard un pot-de-vin de 70 000 F; la suite s'apparente à un long feuilleton ponctué de confessions spectaculaires, de suicides retentissants, comme celui du PDG de Ferruzzi Gardini ou celui du président de l'ENI Cagliari et marqué par la levée de l'immunité parlementaire de Giulio Andreotti en 1993; le tout débouchant sur quelques procès fleuves et des condamnations sévères prononcées contre les ministres les plus influents des derniers gouvernements et contre l'ancien président du conseil, Bettino Craxi, réfugié en Tunisie et objet d'un mandat international.

Malgré la démission du juge Di Pietro, figure emblématique du pool milanais, et en dépit des campagnes d'intimidation subies par les magistrats engagées contre la corruption, l'opération Mains Propres se poursuit. Mais ce fait n'est rendu possible que grâce à l'indépendance dont jouit encore aujourd'hui la magistrature italienne à travers un statut inégalé en Europe et une maîtrise effective de la police judiciaire. A partir de ces instruments juridiques et opérationnels particulièrement utiles dans la lutte contre la corruption, s'est développée une véritable culture de l'indépendance qui a imprégné la société dans ses plus larges composantes mais qui se trouve aujourd'hui menacée par les opérations de délégitimation menées récemment contre les magistrats.

Un statut d'indépendance inégalé en Europe

L'indépendance des magistrats est l'un des cauchemars d'une partie de la classe politique européenne, tétanisée par le spectacle du raz de marée judiciaire qui s'est abattu sur une fraction importante de l'élite politico-économique italienne, oubliant que la cause véritable de cette hécatombe résidait d'abord dans l'existence de la corruption aux plus hauts niveaux de l'Etat. Dès lors, la tentation fut grande d'insister sur "la spécificité italienne" ou d'appeler à la rescousse l'idée d'un "modèle méditerranéen de la corruption". Malheureusement, pour les partisans de cette analyse, les affaires politico-financières commencent à déferler également dans le nord de l'Europe, plus particulièrement en Belgique et en France, sans que l'on possède des données statistiques fiables sur l'ampleur de ce phénomène. Des affaires comme *Urba* ou le financement du parti républicain pourraient bien n'être que la partie émergée d'un iceberg, les magistrats français n'ayant pu jusqu'à ce jour "investiguer" en toute liberté, faute d'un statut garantissant leur indépendance.

La situation italienne est à cet égard bien différente.

La corruption y revêt certes des formes particulières liées à l'histoire de l'Etat italien et à l'existence d'une criminalité organisée enracinée sur une partie de son territoire. Pourtant, si la gravité du phénomène n'a pas découragé les magistrats, c'est qu'ils étaient, plus que dans tout autre pays d'Europe, dotés d'un statut leur permettant de résister aux pressions de la partie corrompue de l'Etat.

L'indépendance statutaire des juges repose sur le principe de l'"auto-governo" de la magistrature: tous les aspects de la carrière du magistrat (recrutement, avancement, retraite, discipline...) sont réglés par un organe indépendant: le conseil supérieur de la magistrature. Certes, d'autres pays européens possèdent la même institution mais le CSM italien est seul à disposer de l'ensemble des prérogatives lui permettant d'assurer effectivement l'indépendance de la magistrature. Composé pour les deux tiers de magistrats élus par leurs pairs au scrutin proportionnel — permettant ainsi une représentation de l'ensemble des courants — et pour un tiers de "laïcs" élus par le Parlement, le CSM est présidé par le Président de la République; cette présence non négligeable de laïcs assure la liaison du CSM avec le pouvoir politique sans pour autant remettre en question son indépendance puisque la composante "magistrats" y est majoritaire.

Si la carrière des juges comme des procureurs échappe en grande partie au pouvoir exécutif, il en va de même pour la gestion concrète des dossiers suivis par les magistrats: il n'est pas concevable en Italie, qu'un procureur reçoive des instructions du ministre de la Justice sur la conduite d'une enquête. D'ailleurs, le principe de l'action pénale obligatoire exposerait gravement le magistrat à des poursuites disciplinaires et pénales si, cédant à des pressions même hiérarchiques, il s'avisait de classer sans suite un dossier dans lequel une infraction est constituée et

pour laquelle un auteur a été identifié. Le classement en opportunité “à la française” est prohibé; en outre, lorsque le ministère public estime qu'une infraction n'est pas caractérisée ou que l'enquête demeure infructueuse, il doit demander à un magistrat du siège, le juge de l'enquête préliminaire, de classer le dossier. C'est dire que l'étouffement d'une affaire, tout au moins dans la phase initiale, est rendu difficile.

Cette indépendance statutaire serait cependant bien théorique si les magistrats du Parquet ne disposaient pas d'une police judiciaire travaillant sous son contrôle effectif. Ce point est crucial dans les enquêtes sur la corruption où les tentations d'intervention du gouvernement sur sa police pourraient compromettre les résultats des investigations. Ce risque est considérablement réduit par l'existence de sections de police judiciaire composées des trois forces de police⁴ et travaillant dans les locaux du parquet. Cette proximité leur permet d'acquérir une véritable culture judiciaire, ce qui a pour conséquence non négligeable de limiter les “bavures”, ces officiers de police judiciaire comprenant, au contact quotidien des magistrats, que le respect des garanties des personnes soupçonnées ne condamne pas l'efficacité d'une enquête mais contraint en revanche à un plus grand professionnalisme. D'ailleurs, la garde à vue policière, avec ses inévitables dérapages durant l'interrogatoire, n'a pas cours en Italie: toute personne arrêtée ne pouvant être interrogée que par un magistrat du Parquet et en présence d'un avocat.

La haute hiérarchie judiciaire: entre connivence et collusion

On doit pourtant se garder d'un tableau trop idyllique. Le statut d'indépendance permet à des magistrats intègres et compétents de résister à des pressions du gouvernement ou des pouvoirs locaux; il ne permet ni d'éviter l'apparition d'éléments corrompus au sein même de la magistrature ou de la police judiciaire, ni de contrecarrer toujours avec succès les entreprises de déstabilisation menées contre les juges.

La tentative de corruption d'un magistrat n'est pas toujours nécessaire; pendant longtemps, les connivences et les collusions entre la haute hiérarchie et le vieil appareil politico-économique corrompu ont permis de freiner des enquêtes. A ce stade, la simple proximité politique⁵ ou la promesse d'une charge prestigieuse de président de commission après la retraite suffisent à la haute hiérarchie pour jouer le rôle qui fut le sien dans l'étouffement partiel de certains dossiers sensibles.

Cette connivence atteignait un niveau particulièrement préoccupant au tribunal de Rome, surnommé par les journaux “le Port des brumes” en raison de l'enlèvement d'un certain nombre d'affaires comme le meurtre du journaliste Pecorelli ou l'assassinat d'Aldo Moro. Mais elle existait également dans d'autres juridictions de province: on citera, par exemple, les remarques du chef du bureau d'instruction de Palerme, Rocco Chinnici qui, peut avant d'être assassiné par la mafia en 1983, évoquait dans son journal les interventions de hauts magistrats le priant de

submerger le juge Falcone de petits dossiers: "Ainsi il n'aurait pas le temps d'enquêter sur les banques et de ruiner l'économie sicilienne".

On ne peut enfin passer sous silence l'emprise exercée par un certain nombre de structures occultes et notamment la tristement célèbre loge P2, qui avaient réussi à infiltrer les sphères les plus élevées de l'Etat et qui étaient particulièrement actives dans la haute magistrature et la police judiciaire.

La tentation de la corruption...

Il viendra pourtant un moment où la partie corrompue de l'Etat ne jugera plus suffisante la garantie offerte par la haute hiérarchie. On pourrait même risquer ce paradoxe douloureux: c'est en raison de la diffusion des valeurs d'indépendance au sein de la magistrature que le recours à la corruption devient inévitable; l'exemple du vice-président du tribunal de Milan arrêté pour corruption dans l'affaire Enimont et le cas de cet ancien président de la première chambre de la cour de cassation, célèbre pour l'annulation d'arrêts rendus contre des boss mafieux et objet de poursuites pénales par le Parquet de Palerme sont là pour l'attester au point que l'on a pu parler d'une véritable opération "Toges propres".

Mais la corruption atteint également la police judiciaire et tout particulièrement la Garde des finances, chargée... des enquêtes financières. Les gigantesques escroqueries dans l'affaire des pétroles au début des années quatre-vingts avaient déjà mis en évidence une complicité de la Garde des finances allant du simple policier chargé de surveiller les entrepôts pétroliers jusqu'à l'état-major. Plus récemment, au cours d'une enquête portant sur la Fininvest, les juges milanais ont découvert qu'une partie de leurs propres enquêteurs de la Garde des finances pouvaient avoir perçu des pots-de-vin en échange de leur silence sur les fraudes constatées.

De la menace à l'élimination physique

Lorsque les tentatives de corruption ont échoué, d'autres techniques sont alors mises en œuvre. Elles vont de la simple intimidation à l'assassinat en passant parfois par le chantage. La magistrature a payé un lourd tribut⁶ à la lutte contre le terrorisme, le crime organisé et la corruption. Il en a été de même pour la police judiciaire du simple policier d'escorte au général d'état major, comme en témoigne l'assassinat du général Dalla Chiesa envoyé en 1982 par le gouvernement Andreotti à Palerme pour coordonner la lutte anti-mafia. Dans un grand nombre de ces cas, les attentats étaient directement perpétrés par les groupes terroristes ou mafieux pour leurs propres objectifs. Il subsiste néanmoins des interrogations sur les véritables commanditaires de certaines opérations meurtrières; c'est ainsi qu'en 1992 Tommaso Buscetta a confirmé l'hypothèse émise par Nando Dalla Chiesa, selon laquelle la programmation du meurtre de son père le général Dalla Chiesa, correspondait à la volonté d'éliminer un homme dépositaire de secrets pouvant compromettre le Président du Conseil Giulio Andreotti. Les procès à venir éclairciront peut-être ces zones d'ombre.

Des liaisons entre corruption et crime organisé

La stratégie des attentats contre les magistrats atteint un degré insupportable avec les assassinats des juges Falcone et Borsellino en mai et juillet 1992, provoquant une réaction de colère d'une grande partie de la population et un sursaut salutaire de l'Etat. Désormais, il devient difficile de ne pas voir les passerelles qui relient le monde de la délinquance politico-financière à celui du crime organisé.

L'augmentation de la quantité d'argent sale provenant de la corruption, de la fraude fiscale ou du travail clandestin et circulant sur l'ensemble du territoire a fini par poser des problèmes de gestion financière. C'est alors que la Mafia, forte de son expérience pour avoir dû recycler les profits tirés du trafic de stupéfiants, a proposé ses services. S'infiltrant peu à peu dans les milieux politiques, elle a fini par connaître les compromissions et les secrets de ses dirigeants, ce qui lui permettait d'exercer sur eux un chantage continu et d'obtenir certaines décisions politiques ou, au contraire, de contrarier des projets de loi visant à établir une certaine transparence dans les opérations économiques. Certes la collusion entre corruption et crime organisé est particulièrement visible en Italie en raison de l'enracinement de la mafia sur son territoire. Mais l'argent sale se soucie peu des frontières et a vocation à irriguer l'ensemble des circuits économiques et financiers afin de dominer des secteurs entiers de l'économie légale.

Cette mise en évidence a sans doute permis aux citoyens de mieux réaliser le danger pour la démocratie que constituait cette nouvelle alliance entre la corruption et le crime organisé. Mais des facteurs plus structurels vont précipiter une évolution vers une nouvelle conscience civique qui va constituer un contexte propice à l'opération Mains Propres.

Vers une nouvelle conscience civique

Des changements sociologiques décisifs avaient déjà eu lieu au sein de la magistrature; ainsi le développement d'un courant de magistrats progressistes au sein de la très puissante association nationale des magistrats avait assuré la diffusion des valeurs attachées à l'indépendance et à la "question morale". De plus, le renouvellement des générations va amener progressivement à la tête de parquets aussi stratégiques que Rome, Milan, Palerme, Naples ou Florence, des hommes neufs, connus pour leur indépendance et leur professionnalisme.

Parallèlement à ces modifications internes, le pays va connaître à la fin des années quatre-vingts des changements économiques et politiques qui auront pour conséquence de rendre la corruption insupportable.

D'une part, il apparaît clairement que les relations entre l'entreprise et l'administration publique sont presque entièrement déterminées par la fraude et la corruption.

Comme l'a souligné avec ironie le procureur adjoint du tribunal de Milan D'Ambrosio, on en venait parfois à se demander si l'ouvrage public n'avait pas été construit dans le seul but de permettre un pot-de-vin! Une telle situation a provoqué une majoration des coûts réels (entre 5 et 10 % au-dessus de la valeur du contrat!) sans que l'utilité publique y trouve son

compte; ces ouvrages publics construits dans de telles conditions étaient en général inutiles et parfois dangereux.

Le poids de ces pots-de-vin (10 000 milliards de lires entre 1989 et 1993) doit être rapproché du chiffre de la dette publique! Or, dans un contexte croissant de crise économique, le coût financier de ces "tangenti" devient insupportable même pour les entreprises les plus complaisantes. Parallèlement, des bouleversements politiques internationaux comme la chute du Mur de Berlin vont fragiliser la position de la démocratie chrétienne qui régnait sur la vie politique depuis 1945. Désormais, la disparition de l'ennemi communiste rendait crédible l'alternance que ne pouvait constituer le parti socialiste de Bettino Craxi, qui avait repris les méthodes douteuses de la démocratie chrétienne en y ajoutant cynisme et ostentation.

L'apparition de forces politiques nouvelles comme la Ligue lombarde et la transformation du parti communiste en un parti social démocrate modéré⁷ rendent problématique la survie de la démocratie chrétienne, incapable de se régénérer en rompant avec les pratiques corrompues de ses dirigeants.

Le développement des enquêtes Mains Propres, révélant l'ampleur de la corruption et l'implication des gouvernements successifs précipitera la chute de la Démocratie Chrétienne, entraînant avec elle le parti socialiste.

La culture d'indépendance menacée

Toutefois, le développement des opérations Mains Propres favorisé par les progrès de cette nouvelle conscience civique subit depuis plus d'un an des entraves qui pourraient bien remettre en question les conditions d'indépendance dans lesquelles travaillent les magistrats.

L'offensive a commencé avec l'arrivée au pouvoir de Silvio Berlusconi en avril 1994. Dès lors, les attaques contre les magistrats les plus engagés contre la corruption et la mafia se sont succédées, accompagnées, dans certains cas, de poursuites disciplinaires.

Chaque jour, on peut voir sur une chaîne de télévision privée appartenant à Silvio Berlusconi, un journaliste par ailleurs président de la commission culturelle de la chambre des députés se répandre en invectives contre le Procureur de Milan ou de Palerme ou réclamer l'arrestation d'Antonio Di Pietro.

Au centre des reproches adressés aux magistrats se trouve la question de l'usage de la détention provisoire. Problème certes important, mais qui concerne l'ensemble des détenus: or, ce n'est qu'à l'occasion de l'incarcération d'un manager ou d'un ministre que l'on semble s'inquiéter.

Un décret-loi de juillet 1994 prévoyait même d'exclure le recours à la détention provisoire pour les délits de faible gravité... parmi lesquels se trouvaient la corruption, le recel ou la banqueroute frauduleuse! Le petit cambrioleur lui, se trouvait toujours exposé à un emprisonnement préventif: l'indignation suscitée par ce texte amena finalement son retrait. Mais les attaques contre les magistrats ont redoublé lorsque l'ex-président

du Conseil Berlusconi se trouva inculpé par le pool de Milan qu'il accusa immédiatement de vouloir remettre en question sa victoire électorale. C'est dans ce contexte tendu qu'intervient en novembre 1994 la démission d'Antonio Di Pietro, lassé de ces attaques incessantes. Événement qui provoqua d'ailleurs la chute du gouvernement Berlusconi. Aujourd'hui se profile une véritable volonté politique de reprise en main de la magistrature, à travers une refonte du statut des juges, une diminution des prérogatives du parquet et une modification de la loi sur les repentis qui avait pourtant démontré sa redoutable efficacité.

Dans ce contexte particulièrement difficile, la magistrature italienne est face à une alternative périlleuse: se taire et faciliter de la sorte un changement fatal aux enquêtes sur la corruption ou protester énergiquement et se voir accusé d'empiéter sur les prérogatives du parlement. Entre ces deux voies se profile un autre chemin: celui qui consiste à maintenir le dialogue avec la fraction honnête de la classe politique et l'ensemble des citoyens. A cet égard, le rôle joué par les média est décisif, mais certains, accusés d'avoir fait preuve d'un enthousiasme excessif pour Mani Pulite, sont menacés eux aussi d'une reprise en main. Le risque de retour en arrière est élevé, la réconciliation entre la majorité et l'opposition pouvant se faire sur le dos des magistrats. Est-ce parce que les magistrats ont su faire preuve d'impartialité en dirigeant leurs enquêtes aussi bien à droite que dans le camp des progressistes?

Comme le rappelle le philosophe Paolo Flores d'Arcais, il faut se battre pour que le climat reste celui de Mani Pulite et ne soit plus jamais celui du "Port es Brumes": le magistrat ne doit plus être un notable attaché à la défense de l'establishment mais apparaître comme le défenseur civique de tous les citoyens

Mario Vaudano a été successivement juge d'instruction à Turin, procureur à Aoste, puis directeur du Bureau d'entraide internationale à Rome. Il travaille actuellement pour le Conseil supérieur de la Magistrature.

¹ L'ENI : Entreprise Nationale des Hydrocarbures.

² Surnommées les sept sœurs!

³ Imputati eccellenti : cette formule sert à désigner en Italie les inculpés appartenant à l'élite politique ou économique.

⁴ En Italie, ces forces sont : la police d'Etat, les carabinieri et la Garde des finances spécialisée dans les enquêtes financières.

⁵ Un grand nombre de chefs de juridiction et de présidents de section à la Cour de cassation étaient véritablement sponsorisés par des hommes politiques proches du gouvernement.

⁶ Une vingtaine de magistrats ont été assassinés depuis 1970.

⁷ Le parti démocratique de la gauche (PDS).