

Justice entravée – Atelier n° 4

**Justice et police judiciaire
L'expérience italienne**

Mario Vaudano

PLAN DE L'EXPOSE

Introduction

Les bases constitutionnelles

1. Avant la réforme de la procédure pénale de 1989.

A .Du monopole des Ministères de tutelle à la timide avancée de 1955.

a. 1948 1955: Une situation de monopole des ministères de tutelle (Intérieur, Défense, Finances).

b. 1955-1970: La réforme de 1955 permet quelques avancées.

B. Les défis posés à l'Etat par le terrorisme et le crime organisé amènent la police judiciaire et la magistrature à établir de nouvelles relations plus étroites.

a.L'impact du terrorisme et du crime organisé sur les relations police et justice.

b.Les limites de cette phase expérimentale : le cas des affaires sensibles.

2.La réforme de la procédure pénale et ses retentissements sur les relations police- justice

A. .Les grandes lignes de la Réforme de 1989.

a.les objectifs de la réforme

b.Les principales innovations

B. Ses effets sur la police judiciaire

a.La mise en oeuvre d'une dépendance fonctionnelle des forces de police judiciaire à l'égard du Ministère public.

b.L'exemple des sections rattachées.

CONCLUSION

Justice et police judiciaire: l'expérience italienne

INTRODUCTION

Comment l'Italie a-t-elle abordé la question des rapports entre justice et P.J ?

Pour répondre à cette question, on est obligé de se plonger dans la Constitution de notre pays (1948); ce qui atteste immédiatement de l'importance que cette question a pour le législateur italien: ce n'est pas une question technique qui peut être renvoyée à un décret ou même à une loi. C'est la Constitution elle-même qui affirme que l'autorité judiciaire dispose directement de la police judiciaire.

Mais la Constitution affirme également que cette autorité judiciaire constitue un ordre autonome et indépendant à l'égard de tout autre pouvoir, que les magistrats du parquet bénéficient des mêmes garanties que ceux du siège, leur carrière relevant d'un CSM (Conseil Supérieur de la Magistrature) unique. J'insiste sur ce point parce que affirmer que la police judiciaire relève de l'autorité judiciaire n'aurait qu'une portée limitée si cette autorité judiciaire était sous la tutelle de l'Exécutif. Le législateur de 1948 l'avait bien compris après l'expérience du fascisme italien où on l'on avait vu une police manipulée par le pouvoir politique au point de saboter certaines enquêtes qui pouvaient déranger le pouvoir (voir le film de F.Rosi sur l'affaire Matteoti). La faible autonomie des juges était encore excessive pour Mussolini qui avait préféré créer des Cours spéciales. En réalité, même avant l'épisode fasciste, la situation de la magistrature et de la Police judiciaire n'était pas satisfaisante: dès qu'une procédure intéressait le pouvoir politique, les juges d'instruction ne pouvaient plus compter sur la P.J qui obéissait d'abord à sa propre hiérarchie.

Si la Constitution de 1948 a dit l'essentiel, il faudra attendre quatre décennies pour que le principe posé par la Constitution soit effectif. Il convient alors d'examiner la situation avant et après 1989.

1. Avant la réforme de la procédure pénale de 1989

Entre 1948 et 1989, il n'y a pas de réforme significative sur les rapports justice-P.J, à l'exception d'une loi de 1955. Mais plus que cette loi, c'est l'irruption du terrorisme dans la société italienne qui va constituer le véritable tournant.

A. Du monopole des ministères de tutelle à la timide avancée de 1955.

a. 1948-1955: une situation de monopole des ministères de tutelle.

En Italie, il y a 3 forces de polices : la police d'Etat (Intérieur), les Carabinieri (Défense) et la garde des finances (Finances) qui au début était cantonnée au domaine des infractions fiscales mais qui a vu ses compétences étendues à la matière économique et financière. En réalité, il y a une 4ème force dont on parle moins, c'est la police pénitentiaire qui relève du Ministère de la justice. Or cette police a également des attributions de police judiciaire pour les délits commis en milieu carcéral.

Au total, quatre ministères de tutelle pour les OPJ et jusqu'en 1955, le principe posé par la Constitution reste lettre morte; tout continue comme avant 1948 : la PJ est avant tout dans les mains de sa propre hiérarchie et l'autorité judiciaire compte peu. Il faut dire que la situation politique est bloquée : la Démocratie chrétienne a la majorité absolue au Parlement; elle règne donc sans partage et ce d'autant plus facilement que le contexte est celui de la guerre froide; enfin les conflits sociaux sont intenses et mobilisent l'activité de la police. Le maintien de l'ordre est le premier souci du gouvernement. La situation de la magistrature n'est guère plus brillante : le CSM prévu par la Constitution ne fait pas partie des priorités. Résultat : c'est, comme par le passé, la Cour de Cassation qui gère les carrières. Or, la Cour de cassation est le fidèle relais des préoccupations du Gouvernement.

Cette situation gelée va s'améliorer à partir de 1955.

b. 1955 - 1970: la réforme de 1955 permet quelques avancées.

En 1955, la DC (Démocratie Chrétienne) perd la majorité absolue et doit accepter de composer avec d'autres partis ; de plus, c'est le début de ce qu'on a appelé le "miracle économique italien". Tous ces facteurs se conjuguent pour détendre un peu la situation politique et sociale et c'est dans ce contexte que le législateur se préoccupe des relations entre la magistrature et la PJ.

La réforme de 1955 prévoit qu'il y aura désormais un service de police judiciaire dans chaque région ainsi qu'une équipe qui travaillera plus particulièrement sous la direction des Parquets généraux et des parquets; le Procureur général acquiert ainsi plus d'autorité sur les OPJ: il donne un avis consultatif sur les promotions des OPJ et il doit donner son accord pour toute décision d'éloignement d'un OPJ ainsi qu'en cas de retrait de sa qualité d'OPJ; enfin, il dispose d'un pouvoir d'initier des poursuites disciplinaires contre les OPJ.

Qu'en est-il sur le terrain ? Dans un premier temps, les ministères de tutelle montrent peu d'enthousiasme pour mettre à la disposition des parquets des équipes d'OPJ; les innovations de la loi de 1955 sont interprétées restrictivement par les ministères. En 1958, est institué le CSM (Conseil Supérieur de la magistrature) et l'une de ses premières initiatives est d'apporter son soutien au Procureur général de Florence en conflit avec le Préfet de police: le PG soutenait que les OPJ ne devaient pas rapporter au préfet le contenu des enquêtes judiciaires dans la mesure où le préfet n'avait pas la qualité d'OPJ. le CSM estima que le secret des investigations pouvait même s'imposer à la hiérarchie policière et que toute ingérence de celle-ci dans des actes d'OPJ pouvait constituer le délit d'usurpation de fonctions publiques. Le conflit rebondit en 1967 lorsque le Procureur de Sassari prend des mesures pénales contre des OPJ accusés d'avoir détourné des preuves dans une enquête. Le préfet déclara que l'attitude du Procureur constituait un attentat contre l'unité de l'Etat. Soutenant le Procureur, le CSM estime que cet épisode démontre la nécessité de rendre plus effective la dépendance fonctionnelle des OPJ à l'égard de l'autorité judiciaire.

A la fin des années soixante, on assiste de fait à un renforcement des noyaux de police judiciaire qui sont mis à disposition des Parquets; le plus souvent, cela prend la forme d'une aide matérielle et technique octroyée à la justice. Les OPJ effectuent alors des tâches qui ne relèvent pas toutes de leurs missions d'OPJ; parfois, ils font office de chauffeurs ou de greffiers de magistrats. En plus, cette situation n'est pas dépourvue d'ambiguïtés: on note des pressions et des rivalités entre les différentes forces de police pour être désignées pour l'exécution des Mandats d'arrêt.

Cette situation n'est pas encore satisfaisante et il faudra attendre la période du terrorisme pour constater un véritable progrès.

B. Les défis posés à l'Etat par le terrorisme puis par le crime organisé amènent la PJ et la magistrature à établir de relations plus étroites.

La période qui s'ouvre à partir de 1969-70, date des premiers attentats terroristes, est véritablement une phase expérimentale dans les relations PJ-Justice, avec les limites propres à toute expérience non encadrée strictement par des textes.

a. L'impact du terrorisme et du crime organisé sur les relations PJ -Justice.

Un bref rappel des faits s'impose à travers quelques dates: 12 décembre 1969: attentat à la Banque agricole de Milan, 12 morts

5 mai 1971: assassinat du Procureur de Palerme.

17 mai 1973: attentat à Milan devant la Préfecture, 4 morts.

28 mai 1974: attentat à Brescia au cours d'une manifestation syndicale, 8 morts .

4 août: attentat dans le train Rome Munich, 12 morts.

8 juin 1976: assassinat du Procureur de Gênes par les Brigades rouges (BR).

10 juillet : assassinat par des membres d'une mouvance de l'extrême-droite d'un substitut de Rome.

28 juillet: assassinat du Bâtonnier de Turin (BR)

Mars-mai 1978: enlèvement et assassinat d'Aldo Moro.

24 janvier 1979 : assassinat d'un substitut de Milan.

4 mai 1980: assassinat d'un juge d'instruction de Milan.

2 août 1980: attentat à la gare de Bologne, 85 morts.

déc 1980: assassinat du Directeur des affaires pénales et du Directeur des services pénitentiaires.

décembre 1983: attentat dans un train près de Florence (extrême droite + Cosa nostra).

Il ne s'agit que des principaux attentats et assassinats commandités par les groupes terroristes d'extrême-droite et d'extrême-gauche. Il faut y rajouter tous les homicides de membres de forces de l'ordre et de magistrats par la Mafia. Parmi ceux qui ont particulièrement frappé l'opinion, on peut citer l'assassinat du Général Dalla Chiesa le 3 septembre 1982. Avant d'être nommé à Palerme pour y combattre la mafia, il fut placé en 1975 à la tête d'un noyau spécial de police judiciaire (150 personnes) pour enquêter sur le terrorisme : organisme à compétence nationale mais qui, en pratique, travaillait en étroite collaboration avec le chef des juges d'instruction de Turin, Gian Carlo Caselli (l'actuel Procureur de Palerme) qui avait expérimenté la méthode du travail en pools. L'exemple venant de haut et cette nouvelle forme de collaboration entre PJ et pools de magistrats donnant des résultats exceptionnels, les autres magistrats, y-compris ceux qui ne travaillent pas sur le terrorisme, ont pu bénéficier de cette arrivée d'OPJ dans les Tribunaux, même si le motif invoqué restait celui de la protection des palais de justice et des magistrats.

b. Les limites de cette phase expérimentale: le cas des affaires sensibles.

Même si certaines grandes juridictions parviennent à se doter d'équipes d'OPJ à temps plein, il reste que cette mise à disposition est toujours subordonnée au bon vouloir des administrations

d'origine. C'est à dire qu'elle dépend toujours d'un rapport de forces, ce qui entraîne des situations de donnant-donnant, je n'ose pas dire de chantage, entre PJ et Justice. Le manque d'un statut protégeant véritablement les OPJ, qui travaillent avec les juges d'instruction, des pressions de leur administration d'origine est un autre défaut dont on voit les inconvénients dans les enquêtes sensibles (certains attentats ou certaines affaires de corruption impliquant des services secrets déviés, la loge P2 et la haute hiérarchie de la Garde des finances). Mais il faudra attendre la réforme globale de la Procédure Pénale de 1989 pour qu'un véritable statut de la police judiciaire soit mis en place.

2. La réforme de la procédure pénale et ses retentissements sur les relations PJ- Justice.

A. Les grandes lignes de la réforme

Il convient de revenir sur les objectifs du législateur avant de résumer à grands traits le nouveau paysage procédural.

a. Les objectifs

Les défauts du système précédent étaient devenus criants : deux autorités pour mener les investigations: le Procureur et le juge d'instruction; ce dernier avait à peu près les mêmes pouvoirs que le juge d'instruction français et notamment celui de mettre en détention. Cette ambivalence entre son rôle de juge et ses fonctions d'enquêteur n'était plus admise. En outre, il pouvait même s'auto-saisir dans la pratique de tout fait nouveau qu'il découvrait, ce qui le rendait pratiquement tout-puissant. En revanche, il ne disposait pas d'une véritable maîtrise de la PJ, ce qui fragilisait les enquêtes sensibles surtout si on se souvient des privilèges de juridiction qui le contraignaient à se dessaisir dès qu'une personnalité politique était soupçonnée.

b. Les principales innovations

La réforme supprime le juge d'instruction et confie les fonctions d'investigation au Parquet qui, en Italie, est complètement indépendant de l'exécutif. Lorsque le Parquet estime nécessaire un acte touchant à la liberté (détention provisoire, écoutes ...), il doit s'adresser au GIP, juge des libertés. Pour le reste, la procédure acquiert un caractère accusatoire au sens où la preuve se forme au moment de l'audience, même si la loi a apporté quelques atténuations à ce principe.

B. Ses effets sur la PJ.

Un point important : la garde à vue qui avait été réintroduite au moment du terrorisme, sans donner de résultats appréciables, est supprimée; c'est le Procureur qui interroge le suspect en la présence de l'avocat dès la première minute.

Il n'a jamais été question en Italie à ce moment d'un rattachement général de l'ensemble des forces de PJ au Ministère de la justice. Ce qui a paru important en revanche, ce n'était pas de passer de la tutelle d'un ministère à l'autre mais de faire en sorte que FONCTIONNELLEMENT, la PJ soit sous la direction et le contrôle du Ministère public.

a. la mise en oeuvre d'une dépendance fonctionnelle.

Le principe est que tous les OPJ sont placés sous la direction du Procureur. Concrètement, cela entraîne des conséquences sur la carrière et la procédure disciplinaire :

- la carrière: l'éloignement même provisoire d'un chef de service de PJ du ressort où il exerce nécessite le consentement du PR et du PG.
S'il s'agit d'une promotion de l'agent, le Procureur et le Procureur général ont seulement la possibilité de négocier la date de son départ (dans l'intérêt d'une enquête en cours). Cette limite dans les pouvoirs du Parquet est tempérée par le fait qu'un OPJ ne peut avoir de promotion qu'avec l'avis favorable du Procureur.
- Discipline: c'est le Procureur général qui a l'initiative et qui joue le rôle de l'accusation. : l'OPJ comparait devant une Commission composée d'un magistrat de la Cour d'appel, d'un magistrat du TGI et d'un OPJ du même corps. La sanction peut aller du blâme à la suspension de fonctions pour 6 mois maximum. Parallèlement, l'administration d'origine a sa propre procédure avec une gamme de sanctions plus étendues. Il y a un recours possible devant une Commission centrale du Ministère de la Justice (même type de composition avec des magistrats de grade plus élevé).

Mais la dépendance fonctionnelle est renforcée par la présence de sections de PJ à l'intérieur même des Parquets.

B .l'exemple des sections rattachées.

Au fond, ce n'est que l'institutionnalisation des expériences menées par le Général Dalla Chiesa et le juge instructeur Caselli à Turin et plus tard par le juge Falcone à Palerme contre la Mafia.

Désormais, chaque Parquet doit disposer au minimum d'un effectif d'OPJ des 3 forces de police qui doit représenter le double de l'effectif du Ministère Public; dans les grandes juridictions, on peut atteindre le triple.

Parexemple: à Milan, le célèbre pool du Parquet, responsable du déclenchement de l'Opération « Mains propres », est composé de 50 magistrats; la section de PJ rattachée dispose de 150 personnes.

La détermination de l'effectif est fixée par un décret des ministères de tutelle et du ministre de la Justice.

Mais plus encore que le nombre, c'est la compétence professionnelle qui est un critère de qualité de ces sections. La sélection se fait ainsi : il y a un appel de candidats puis le choix s'effectue d'après le dossier par le PG et le PR (avec recours possible devant le Tribunal administratif).

La notation est faite par l'administration d'origine mais elle doit tenir compte de l'appréciation du Procureur qui, dans la pratique, compte beaucoup.

Comment fonctionnent ces sections? Evidemment, cela dépend beaucoup de la volonté du Procureur et de ses substituts et les expériences varient d'un parquet à l'autre. On observe dans certains parquets que les forces de PJ sont utilisées pour des enquêtes sur la petite et moyenne délinquance. Ailleurs, comme c'est le cas à Milan, Turin ou Aoste, ces OPJ sont chargés d'enquêtes complexes, voire sensibles.

On peut ajouter à ces OPJ des inspecteurs du travail, de la Santé, des gardes forestiers et des policiers municipaux. Quant aux parquets mineurs, ils ont à leur disposition les brigades mineures.

Le système des sections rattachées ne constitue pas seulement un "plus" pour le Parquet. C'est aussi l'occasion pour les OPJ d'acquérir sur le terrain une culture judiciaire, que nous appelons en Italie la culture des garanties. Enfin, la présence conjointe de forces de police issues de

corps différents permet de surmonter les inévitables réflexes corporatistes que nous connaissons tous.

Enfin , même si ce ne sont pas des sections rattachées au sens strict, on constate que le Parquet national anti-mafia bénéficie d'une Police anti-mafia composée de 2000 personnes appartenant aux trois forces de police : la DIA . 1

Conclusion.

Il a fallu beaucoup de temps pour que le principe d'une PJ dépendante des magistrats du Parquet sur le plan fonctionnel se mette en place. Le principe jusqu'à une date récente n'était pas remis en question même si les policiers se plaignaient parfois d'une diminution de leurs capacités d'initiative. Il y a certainement des ajustements nécessaires à opérer en prenant garde toutefois à ne pas redonner à l'Exécutif un moyen de contrecarrer l'orientation d'une enquête par le moyen d'une pression institutionnelle sur la police judiciaire. Ce n'est malheureusement pas une hypothèse d'école : la commission bicamérale chargée en Italie de proposer une réforme constitutionnelle portant sur le statut de la magistrature s'est intéressée aux liens entre magistrature et police judiciaire suggérant d'affaiblir ces liens en réduisant le contrôle du parquet sur les opérations et activités des OPJ.

Mario Vaudano, Président du tribunal de l'application des peines du Piémont-Val d'Aoste (ancien juge d'instruction et procureur)