

Le rôle de l'Association nationale italienne de la magistrature (ANM) dans le référendum sur la (prétendue) réforme de la justice en Italie

[Texte de la communication présentée au Séminaire des Premiers Présidents des Cours d'appel français – Reims, 3-5 juin 2026]

SOMMAIRE: 1. Le référendum du 22 et 23 mars 2026. – 2. Sièges et parquet dans la Constitution italienne. – 3. Le rôle de l'ANM dans la campagne référendaire : stratégies institutionnelles. – 4. Le rôle de l'ANM dans la campagne référendaire : stratégies et techniques de communication. – 5. Le rôle de l'ANM dans la campagne référendaire : coordination organisationnelle et mobilisation interne. – 6. Les « comités pour le NON ». – 7. Le modèle italien d'association unique et le rôle des courants de l'ANM. – 8. L'importance du contexte international. – 9. Conclusions.

1. Le référendum du 22 et 23 mars 2026.

Les 22 et 23 mars 2026, le peuple italien a été appelé à se prononcer, pour la cinquième fois dans l'histoire de la République, sur une loi de révision constitutionnelle. Il s'agit de l'une des voies prévues pour réformer la Constitution. Le référendum a lieu si, au sein des deux Chambres, la majorité absolue est atteinte et si, dans ce cas, son organisation est demandée par 500 000 électeurs, ou cinq Conseils régionaux, ou un cinquième des membres d'une Chambre. Cette option est toutefois exclue si les deux Chambres ont adopté la loi de révision constitutionnelle avec une majorité dépassant le seuil des deux tiers de leurs membres, ce qui implique une promulgation sans délai. La réforme de la justice dont il est ici question n'ayant pas obtenu la majorité des deux tiers, il a donc fallu que les Italiens soient appelés aux urnes référendaires.

Un aspect à ne pas négliger est que la participation au vote en 2026 est allée bien au-delà des attentes, contribuant à renforcer la légitimité politique du vote, et donc le message de désaveu adressé au Gouvernement.

Le sujet de la loi de révision constitutionnelle soumise au référendum était d'une importance non négligeable, même si l'appellation de « référendum sur la justice » était quelque peu trompeuse, car il s'agissait en réalité d'un sujet assez spécifique et considérablement technique : la séparation entre magistrats du siège et magistrats du parquet. Il s'agissait donc d'une réforme de la magistrature, plutôt qu'une réforme de la justice.

2. Siège et parquet dans la Constitution italienne.

Selon la réglementation adoptée par le Constituant italien de 1947, la notion de magistrature englobe les deux catégories, qui ne se distinguent, fondamentalement, qu'en raison des fonctions exercées et de certaines garanties d'indépendance. Concrètement, la distinction par fonctions s'avère très relative, car elle ne fait pas obstacle aux passages d'une carrière à l'autre, même si le passage entre les deux fonctions ne concerne en fait chaque année qu'un nombre extrêmement réduit de magistrats et qu'il est soumis à des restrictions non négligeables (par exemple, le magistrat concerné doit être muté hors de son ressort de cour d'appel).

Les véritables nouveautés, potentiellement très dangereuses pour l'indépendance de la magistrature, étaient la prévision de l'éclatement du CSM, qui aurait dû être remplacé par un CSM pour le siège, un CSM pour le parquet, et une « Haute Cour disciplinaire », qui aurait dû se substituer à l'actuelle chambre disciplinaire du CSM. De surcroît, les membres magistrats des deux CSM et de la Cour auraient dû être nommés à la suite d'un tirage au sort.

Or, la réforme adoptée par la majorité du pays — une majorité qui se qualifie comme de centre-droit, mais qui, en réalité, à mon avis, est une majorité de droite tout court, sinon d'extrême droite — visait donc à introduire le principe de l'existence de deux magistratures différentes. Et cette séparation passait, pour l'essentiel, justement par l'institution de deux Conseils supérieurs distincts. La réforme conservait, par ailleurs, une sorte d'unité à propos des procédures concernant les manquements disciplinaires, qui passaient du Conseil supérieur de (toute) la magistrature à une « Haute Cour disciplinaire » commune.

3. Le rôle de l'ANM dans la campagne référendaire : stratégies institutionnelles.

Venons donc à dire quelques mots sur les rapports entre l'Association nationale des magistrats italiens (ANM) et la campagne référendaire : les stratégies institutionnelles, les techniques de communication et les dynamiques organisationnelles.

On sait que, depuis toujours, l'Association nationale des magistrats (*Associazione Nazionale Magistrati*, ANM) a historiquement agi comme gardienne de l'indépendance judiciaire et de l'État de droit. Sa participation à la récente campagne référendaire représente un cas d'étude significatif de la manière dont une association professionnelle peut intervenir dans un processus politiquement sensible tout en préservant sa neutralité institutionnelle.

Un élément central de l'approche de l'ANM réside dans son choix délibéré d'inscrire son intervention dans les limites de la responsabilité constitutionnelle plutôt que dans une logique de plaidoyer politique. L'Association a constamment souligné que sa participation au débat public était motivée par la nécessité de préserver l'indépendance de la magistrature, pilier fondamental de l'ordre constitutionnel italien.

Trois éléments ont caractérisé cette posture institutionnelle :

- Neutralité à l'égard des acteurs politiques, en évitant toute forme d'alignement avec des partis ou des coalitions.
- Focalisation sur les risques constitutionnels, plutôt que sur les conséquences politiques.
- Participation sélective aux événements publics, en acceptant les invitations visant à expliquer des questions techniques tout en évitant les arènes susceptibles de générer une confrontation partisane.

L'ANM s'est donc d'abord efforcée de mettre en exergue les nombreux points faibles de la réforme. Par exemple, il faut dire qu'un problème de taille résultait de l'absence de lois ou même de projets de loi rendus publics pour mettre en œuvre la réforme. L'impossibilité d'avoir une idée

concrète du cadre réglementaire qui aurait suivi le référendum ne contribuait certes pas à rassurer ceux qui craignaient un affaiblissement de l'indépendance de la magistrature et donc de l'État de droit. L'absence d'une législation de mise en œuvre assumait, dans ce cadre, une portée politique non négligeable, puisqu'elle permettait de faire planer le doute concernant la volonté du Gouvernement de finalement affaiblir la magistrature, en la muselant, au passage, à l'égard de certaines affaires qui concernaient des membres de l'Exécutif.

C'est cette argumentation qui, vraisemblablement, a pesé le plus dans la victoire du « non ». La magistrature italienne a su se présenter comme la partie garante d'un attachement aux valeurs de la Constitution républicaine menacées par une majorité dont le parti principal, *Fratelli d'Italia*, est encore hanté par les fantômes du passé fasciste.

Dans ce cadre, l'ANM s'est aussi attelée à expliquer que le prochain pas, au cas où le « oui » gagnerait le référendum, aurait été l'abandon du principe de la légalité des poursuites pénales pour passer à celui de l'opportunité des poursuites : une opportunité remise dans les mains du pouvoir politique.

Plusieurs erreurs ont d'ailleurs été commises par le Gouvernement et les partis politiques qui le composent. Ainsi, le fait d'avoir, à plusieurs reprises, qualifié la réforme de la magistrature dernièrement proposée comme une possible victoire posthume de Berlusconi n'a évidemment pas contribué à apaiser l'opposition politique autour de la séparation des carrières des magistrats.

Sur le plan stratégique, l'ANM a adopté une stratégie de communication combinant expertise professionnelle et présence publique calibrée. La campagne a été conçue pour maximiser la clarté de l'information tout en minimisant l'exposition aux dynamiques de polarisation.

4. Le rôle de l'ANM dans la campagne référendaire : stratégies et techniques de communication.

La stratégie de communication, que l'on pourrait qualifier de professionnelle et hautement ciblée, est synthétisable comme suit :

- Faible présence télévisuelle, afin d'éviter les confrontations politiques et de maintenir un ton institutionnel.
- Forte présence sur le territoire, avec des rencontres directes, des assemblées, des événements locaux et des activités de proximité.
- Usage intensif des réseaux sociaux, gérés par des professionnels de la communication (agences *Proforma* et *Spin Comunicazione*).
- Évitement des polémiques et des controverses médiatiques, en maintenant le discours sur un registre élevé et technique.
- Ciblage des abstentionnistes, considérés comme le bassin décisif.
- Slogans percutants, tels que « Voudriez-vous des juges dépendants du pouvoir politique ? », qui ont suscité un large débat public et amplifié la visibilité de la campagne.

L'Association a volontairement réduit sa présence dans les émissions télévisées de débat, souvent marquées par des formats conflictuels. Ce choix a renforcé la perception de l'ANM comme une institution s'exprimant depuis une position d'autorité technique plutôt que d'engagement politique.

Un trait distinctif de la campagne a été l'important réseau d'événements locaux, d'assemblées et de rencontres publiques, représentant, selon les estimations, plusieurs milliers d'initiatives à travers le pays. Cette mobilisation capillaire a permis à l'ANM de s'adresser directement aux citoyens, en contournant les distorsions typiques du débat politique national.

L'ANM s'est appuyée sur des agences de communication spécialisées pour élaborer un récit cohérent et facilement identifiable.

L'argumentation technique suivie et la vulgarisation des risques liés à la réforme ont constitué les lignes directrices de la campagne référendaire menée par l'ANM. À ce propos, l'ANM a misé sur un message clair et cohérent :

- La réforme aurait modifié l'équilibre des pouvoirs et affaibli l'indépendance de la magistrature.
- La séparation des carrières et le tirage au sort des membres « de robe » du CSM auraient vidé de sa substance la représentation démocratique.
- La Haute Cour disciplinaire aurait constitué un instrument potentiel de conditionnement politique.

Ces arguments ont été présentés comme techniques et non politiques, afin d'informer correctement les citoyens.

5. Le rôle de l'ANM dans la campagne référendaire : coordination organisationnelle et mobilisation interne.

Quelques mots doivent être dits aussi sur la coordination organisationnelle et la mobilisation interne. L'efficacité de la campagne résulte en fait également d'une coordination interne solide et très étendue.

- Environ 3 500 événements organisés dans toute l'Italie.
- Implication des structures territoriales de l'ANM, qui ont contribué à diffuser les messages et les matériels d'information.
- Activité du comité « Giusto dire No » (il est juste de dire non), créé pour coordonner la communication et la présence publique.

En fait, l'ANM a activé ses sections territoriales et créé un comité dédié — « Giusto dire No » (cf. § 6) — afin d'harmoniser les messages et d'assurer la cohérence entre les différentes régions. Les principales mesures organisationnelles comprenaient :

- la production centralisée de matériels d'information, garantissant l'uniformité du contenu ;
- des sessions de formation pour les porte-parole, permettant aux magistrats de communiquer des questions juridiques complexes de manière accessible ;
- des canaux internes de communication structurés, facilitant la diffusion rapide des mises à jour et des orientations stratégiques.

Cette architecture organisationnelle a permis à l'ANM de fonctionner avec la cohésion d'une campagne nationale tout en préservant l'autonomie des initiatives locales.

Le cœur substantiel de la campagne de l'ANM reposait sur un ensemble d'arguments techniques concernant l'impact potentiel des réformes proposées sur l'indépendance judiciaire. L'Association s'est concentrée sur trois domaines principaux :

- la séparation des carrières, présentée comme une mesure susceptible d'affaiblir l'unité de la magistrature ;
- le tirage au sort des membres du Conseil supérieur de la magistrature, critiqué pour son potentiel à compromettre la représentation démocratique au sein du système d'autogouvernement judiciaire ;
- la création d'un nouvel organe disciplinaire, perçue comme un instrument possible d'influence politique.

En formulant ces préoccupations de manière claire et pédagogique, l'ANM s'est positionnée comme un acteur d'éducation juridique du public plutôt que comme un protagoniste partisan.

Un autre élément du succès de la campagne réside dans la crédibilité institutionnelle de longue date de l'Association. L'ANM a capitalisé sur sa réputation de défenseur des principes

constitutionnels, présentant son intervention comme un service rendu aux citoyens plutôt que comme la défense d'intérêts corporatifs.

6. Les « comités pour le NON ».

Un rôle de tout premier plan a été assumé par les « comités pour le NON ». En synthèse, ces comités étaient organisés en deux grands pôles, coordonnés mais distincts — celui de l'Association nationale des magistrats (ANM) et celui de la « Société civile pour le NON » — dotés d'une structure nationale, de comités territoriaux, d'un conseil directeur et d'un comité scientifique. L'opposition à la réforme de la justice s'est donc articulée autour de deux grands comités nationaux, distincts mais en dialogue constant :

- Le Comité de l'Association nationale des magistrats (ANM), qui a conduit une campagne institutionnelle, technique et dépourvue de connotation politique.
- Le Comité « Société civile pour le NON au référendum constitutionnel », promu par la CGIL, l'ARCI, l'ANPI, l'ACLI, Libera et de nombreuses autres associations, et présidé par Giovanni Bachelet.

Ces deux comités ont constitué les pôles centraux de la mobilisation.

Pour ce qui est du Comité « Société civile pour le NON », son organisation comprenait : un Président (Giovanni Bachelet) ; un Conseil directeur, composé de représentants des principales associations promotrices ; un Comité scientifique, réunissant des professeurs de droit constitutionnel ; un réseau territorial, avec des comités locaux chargés d'organiser événements, rencontres et actions d'information ; une campagne nationale coordonnée, dotée de slogans, supports graphiques, vade-mecum et initiatives publiques. L'objectif déclaré était « d'organiser, coordonner et soutenir l'ensemble des initiatives en faveur du NON lors du référendum ».

Les organisations composant le « front du NON » étaient des organisations syndicales (CGIL), des associations civiques et culturelles (ARCI, ANPI, Libera), des mouvements et réalités territoriales, des universitaires et constitutionnalistes, des partis d'opposition, qui ont toutefois mené des campagnes parallèles tout en adhérant formellement au comité unitaire. Le comité se présentait comme une expression de la société civile, distincte de la campagne conduite par l'ANM.

Parallèlement, l'ANM a constitué son propre comité, menant une campagne à caractère technique et institutionnel, fondée sur l'analyse des risques constitutionnels, structurée autour d'événements, d'assemblées et de matériels d'information, en évitant toute connotation politique.

Les deux comités sont restés en contact : le comité de la société civile avait annoncé que l'un de ses premiers actes serait de solliciter une rencontre avec l'ANM afin de coordonner les initiatives. La campagne s'est déployée à travers des événements nationaux, des actions locales, des collectes de fonds, des supports d'information et une activité soutenue sur les réseaux sociaux ; l'objectif était d'ancrer la mobilisation dans les territoires et d'atteindre un public large et diversifié.

7. Le modèle italien d'association unique et le rôle des courants de l'ANM.

Un rôle très important a également été joué par le fait que la magistrature s'est montrée unie face à ce défi. Un atout important est constitué par le fait qu'en Italie il n'y a qu'une association de magistrats. En effet, l'*Associazione Nazionale Magistrati* (ANM) regroupe environ 93–96 % des magistrats italiens et constitue l'acteur associatif central chargé de défendre l'indépendance et l'autonomie de la magistrature. Depuis les années 1950, elle est organisée en courants, c'est-à-dire des groupes internes reflétant différentes sensibilités culturelles et professionnelles. Les élections

internes de 2025 ont modifié l'équilibre traditionnel : la majorité relative est revenue à *Magistratura Indipendente*, courant classé à droite, après plusieurs années de prédominance de la coalition progressiste Area, guidée par *Magistratura Democratica*.

Les courants ne sont pas des partis politiques, mais ils structurent :

- la représentation interne au sein du Comité directeur central de l'ANM ;
- la formation des positions publiques de l'Association, notamment sur les réformes de la justice ;
- l'orientation des débats sur l'organisation judiciaire, l'éthique professionnelle et les critères de nomination ;
- l'influence indirecte sur les choix du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), même si celui-ci reste un organe constitutionnel autonome.

On peut donc dire que les courants représentent, au sein de l'ANM, ce que les associations sont en France. Pourtant, le fait d'avoir une seule association permet de montrer un visage unitaire vers l'extérieur et de négocier d'une position de force (ou de moindre faiblesse) vis-à-vis du pouvoir exécutif. Dans le contexte du débat référendaire, l'ANM a défendu une ligne institutionnelle forte, rappelant que les courants constituent une forme de pluralisme interne et un contre-pouvoir essentiel pour préserver l'indépendance des juges.

8. L'importance du contexte international.

Finalement, il faut dire qu'un rôle non négligeable a été joué par le contexte international. En effet, tant le Conseil central de l'UIM que l'Assemblée générale de l'AEM avaient émis, au cours des mois précédant le référendum, plusieurs prises de position fortement critiques à l'égard du projet de réforme.

Nous les énumérons ci-après :

- Résolution de Varsovie de l'Assemblée générale de l'AEM, 26 avril 2024 : <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2024/04/EAJ-Resolution-Italy.pdf>.
- Déclaration complémentaire de l'Assemblée générale de l'AEM, Erevan, 9 mai 2025 : https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2025/05/Italy_EAJ-Statement_Yerevan-2025.pdf.
- Résolution de Bakou du Conseil central de l'UIM, 15 octobre 2025 : https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2025/10/IAJ_Resolution_Italy_Baku25-EN.pdf.

Au mois d'octobre 2025, j'avais personnellement contacté la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, Mme Margaret Satterthwaite, pour lui expliquer la situation en Italie et demander une intervention officielle. En effet, le 23 octobre 2025, elle a adressé une lettre au Gouvernement italien concernant les propositions d'amendements constitutionnels relatives à la séparation des carrières des juges et des procureurs. Dans cette communication, la Rapporteuse spéciale a exprimé des préoccupations détaillées au sujet de la réforme. Elle a conclu en exhortant à un examen attentif des amendements proposés, afin de garantir qu'ils renforcent l'indépendance judiciaire et protègent le droit des individus à un procès équitable et public devant un tribunal compétent, indépendant et impartial.

Cette lettre adressée au Gouvernement italien par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats est disponible ici : <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=30446>

Il faut dire que ces prises de position officielles au niveau international et supranational ont contribué à combattre un argument que les partisans du « oui » portaient souvent dans les débats sur la réforme : à savoir que la situation italienne (l'existence d'un seul corps de magistrats, siège et parquet confondus, et non pas de juges et de procureurs constituant deux corps totalement séparés) serait une « anomalie » sur le plan européen et international. Nous avons, au contraire, réussi à montrer que la structure constitutionnelle du pouvoir judiciaire italien constitue un exemple considéré et apprécié à l'étranger, ainsi que par l'organisme des Nations Unies chargé de veiller à ce que l'indépendance de la magistrature soit préservée dans le monde entier.

9. Conclusions.

En définitive, le référendum des 22 et 23 mars 2026 a constitué bien davantage qu'une consultation technique : il a représenté un moment de clarification démocratique autour des principes fondamentaux de l'État de droit italien. La nette victoire du « non » s'explique par la convergence de plusieurs facteurs :

- la mobilisation exceptionnelle de la magistrature, qui a su se présenter comme la partie garante d'un attachement aux valeurs de la Constitution républicaine ;
- la solidité d'une campagne institutionnelle fondée sur l'analyse des risques constitutionnels, menée par l'ANM à travers environ 3 500 événements organisés dans toute l'Italie ; et
- l'action coordonnée des deux comités (le Comité de la société civile et le Comité créé auprès de l'ANM), capables d'ancrer le débat dans les territoires.
- À cela s'est ajouté le poids du contexte international, marqué par des prises de position explicites de l'AEM, de l'UIM et de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies, qui ont contribué à démontrer que le modèle italien d'unité de la magistrature n'est nullement une anomalie, mais au contraire une référence appréciée à l'étranger.

L'ensemble de ces éléments a permis de mettre en lumière les dangers que la réforme aurait fait peser sur l'indépendance judiciaire, en particulier à travers la séparation des carrières, le tirage au sort des membres du CSM et la création d'une Haute Cour disciplinaire. La conduite de l'ANM durant la campagne référendaire de 2026 illustre la manière dont une association de magistrats peut intervenir dans un contexte politiquement chargé, tout en préservant sa neutralité institutionnelle et la confiance du public. Grâce à une combinaison de cadrage constitutionnel, de communication professionnelle, de coordination et mobilisation organisationnelle et d'argumentation juridique rigoureuse, l'Association est parvenue à influencer le débat public sans compromettre son identité institutionnelle ni sa crédibilité.

Le résultat du référendum apparaît ainsi comme une réaffirmation collective de la centralité des garanties constitutionnelles et du rôle de la magistrature dans la protection de l'équilibre démocratique.

En conclusion, ce cas illustre de manière éclairante le rôle que peuvent jouer les associations judiciaires dans une démocratie, lorsqu'elles se présentent unies à leur intérieur et bien insérées dans un contexte international et supranational, en soulignant l'équilibre délicat entre responsabilité institutionnelle, indépendance et refus de toute dérive partisane.