

**VIIe congrès de l'Association française
de science politique**

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°4

« La radicalisation politique »

**Sous la direction de
Annie Collovald et Brigitte Gaïti**

**La question judiciaire et la radicalisation
de la confrontation politique en Italie***

Jean-Louis Briquet

CERI, CNRS, FNSP-Paris
briquet@ceri-sciences-po.org

Depuis l'accession de Silvio Berlusconi à la présidence du Conseil, en juin 2001, le conflit entre le gouvernement et la magistrature s'est fait de plus en plus âpre en Italie, jusqu'à se traduire ces derniers mois par des polémiques répétées et d'une rare véhémence. D'un côté – celui du leader de *Forza Italia* et de ses principaux alliés – les attaques se sont multipliées contre les magistrats, accusés non seulement d'avoir été entre 1992 et 1994, au moment de l'opération anticorruption « Mains propres », les instigateurs d'un « coup d'Etat judiciaire » qui a provoqué l'effondrement des anciens partis de gouvernement, mais encore de persévérer dans un usage partisan et subversif de la justice contre le nouveau pouvoir et contre Berlusconi lui-même. De l'autre côté – celui de la magistrature, soutenue par des intellectuels et par plusieurs dirigeants de l'opposition – les voix se sont élevées pour dénoncer le « mépris de l'Etat de droit » du gouvernement, qui use de tous les moyens à sa disposition pour entraver l'action de la justice (principalement quand elle s'exerce contre le président du Conseil ou certains de ses proches), dans une volonté affichée d'assurer « l'impunité des puissants » et de restaurer cet illégalisme diffus que, justement, les magistrats de « Mains propres » n'ont cessé de combattre.

On a ainsi entendu, le 12 janvier, lors de l'inauguration de l'année judiciaire à Milan, le procureur général Francesco Saverio Borrelli, appeler les magistrats à la « résistance » contre les menaces sur leur indépendance et sur la « suprématie de la loi » que feraient peser les projets de réforme de la justice du gouvernement (qualifiés par des membres mêmes du Conseil supérieur de la magistrature de « programme dévastant pour la démocratie »). Des manifestations de soutien aux juges étaient organisées peu

* Une version réduite de ce texte a été publiée sous le titre « 'Juges rouges' ou 'Mains propres'. La politisation de la question judiciaire en Italie » dans *Critique internationale*, n°17, 2002.

après à Florence ou à Rome, sous la bannière de la défense de la légalité et de la vigilance démocratique. Dans le même temps, Berlusconi allait répétant que le procès dans lequel il est actuellement impliqué n'était qu'une opération du parquet de Milan pour l'exclure du gouvernement et présentait encore une fois « Mains propres » comme un « complot » orchestré par les « communistes » pour chasser leurs adversaires du pouvoir. Le 23 janvier, lors d'une cérémonie à la mémoire de Bettino Craxi, l'ancien président socialiste du Conseil qui avait été, au plus fort de la crise politique des années 1992-1994 et de la révélation des scandales de corruption (*Tangentopoli*), érigé en symbole de la dégradation du régime et de la partitocratie, le même Berlusconi avait précisé sa pensée en dénonçant le « moralisme aveugle et le factionnalisme politique » qui avaient servi à « éliminer un adversaire, à piétiner un ennemi politique » et, avec lui, la « grande tradition politique » libérale et démocratique que représentaient les anciens partis de gouvernement, le Parti socialiste et la Démocratie chrétienne en tête¹.

Dans ces polémiques, la violence des mots et la brutalité des affrontements montrent à quel point la compétition politique et le débat public se sont aujourd'hui durcis en Italie. La justice n'est qu'une des scènes de ce durcissement ; mais une scène décisive du fait du rôle joué par la magistrature dans la période de mutation politique que connaît le pays depuis le début des années 1990 de la signification particulière qu'y a pour cela acquise la question judiciaire.

1. Cf. *Corriere della Sera*, 23 janvier 2002. Craxi, qui avait fui l'Italie en mai 1994 à la suite de son implication dans de nombreuses affaires de corruption, est mort en Tunisie en janvier 2000.

Les « affaires » du président du Conseil

Si la plupart des poursuites pénales intentée contre Berlusconi depuis 1994 (pour des faits qui regardent ses activités en tant qu'homme d'affaires dans les années 1980 et jusqu'au milieu des années 1990) se sont soldées par des acquittements ou ont été éteintes du fait de la prescription, l'actuel président du Conseil italien doit encore répondre devant la justice de trois accusations pour falsification de bilan et d'une, plus grave, de complicité de corruption. Cette dernière affaire fait actuellement l'objet d'un procès à Milan, où Berlusconi et l'avocat Cesare Previti, l'un de ses proches collaborateurs qui a été le ministre de la Défense de son premier gouvernement, sont soupçonnés d'avoir corrompu des juges romains. Selon l'accusation, ceux-ci ont bloqué, à la demande de Berlusconi et de ses associés et en échange d'importants pots-de-vin, la vente d'une société publique agro-alimentaire (la SME), qui avait été décidée en 1985 au profit d'un de leurs concurrents, l'industriel Carlo De Benedetti². Outre qu'il met en évidence les liens entre l'actuel chef du gouvernement et le système politico-affairiste de l'Italie d'avant « Mains propres » (une période que l'on qualifie parfois de « première République »), outre qu'il tend à démontrer l'existence d'un système élargi de collusions et de corruption au centre duquel se trouvait le groupe industriel dirigé par Berlusconi, ce procès menace directement les intérêts politiques de celui-ci. Une condamnation, en plus d'entamer sa crédibilité sur la scène internationale, aboutirait sans doute à une crise majeure de sa majorité. Le risque serait ici pour le président du Conseil et pour certains de ses alliés (la Ligue notamment, mais aussi le mouvement post-fasciste Alliance nationale) qu'émergent, à la faveur d'une telle crise, des solutions parlementaires alternatives qui conduiraient à son éviction (une majorité de soutien à un gouvernement « technique » par exemple).

On comprend par là la violence des affrontements autour du procès SME. Depuis le début de celui-ci, en mars 2000, les inculpés ont cherché à faire obstacle au bon déroulement des débats. Previti en particulier a argué de ses obligations parlementaires (il est député de *Forza Italia*) pour refuser de se présenter aux audiences ; ses avocats ont tenté, pour l'instant sans succès, d'annuler une partie de la procédure et de mettre en cause la partialité du tribunal de Milan pour obtenir le transfert du procès vers une autre Cour. Cette tactique vise à accroître la durée de la procédure dans le but d'atteindre les délais de prescription. Elle s'est doublée de nombreuses attaques publiques contre le parquet. Au moment de son renvoi en jugement dans cette affaire, fin 1999, Berlusconi avait qualifié « l'utilisation de la justice par quelques magistrats de gauche » de « cancer pour le pays » et dénoncé la « collusion directe et précise » entre ces magistrats et le gouvernement de l'époque, dirigé par le démocrate de gauche Massimo D'Alema³. Le termes sont aujourd'hui les mêmes, chez les dirigeants de la nouvelle majorité, qui parlent de ce procès comme d'un « massacre de la légalité » ou, pour reprendre les termes du sénateur d'Alliance nationale Enzo Fragalà, d'« abus institutionnels » de « parquets militants » aux mains de la gauche⁴.

2. Sur les affaires judiciaires de Berlusconi et le procès SME, cf. P. Gomez, M. Travaglio, *La repubblica delle banane*, Rome, Editori Riuniti, 2001, p. 84-132, et, en français, cf. la synthèse très complète de E. Jozsef, *Main basse sur l'Italie*, Paris, Grasset, 2001.

3. Rappelons que le Parti communiste italien s'est transformé en Parti des démocrates de gauche (PDS) en 1991, après une longue période de transition marquée par sa transformation en une force d'inspiration sociale-démocrate.

4. « Il centrodestra attacca la decision della Corte di Milano », *La Repubblica*, 3 janvier 2002.

La polémique s'est intensifiée quand le gouvernement, très peu de temps après son instauration, a adopté une série de mesures susceptibles d'avoir des effets immédiats sur la situation pénale de Berlusconi. A la fin de l'été, la Chambre des députés a approuvé une réforme du droit des sociétés dont une des conséquences est de réduire les peines pour falsification de bilan et, par là, de diminuer le délai de prescription pour ces délits – une décision qui devrait aboutir, de fait, à mettre fin aux poursuites en ce domaine contre le président du Conseil. En novembre, une loi a rendu beaucoup plus difficile que par le passé l'utilisation des informations adressées aux magistrats italiens par leurs collègues étrangers (par le biais des commissions rogatoires). D'application rétroactive, ce texte, très contesté et dont l'application donne lieu à des controverses (il est en effet contraire aux traités internationaux signés par l'Italie en la matière), pourrait priver les procureurs milanais de documents nécessaires à l'accusation dans le procès SME. C'est le cas de pièces bancaires suisses qui établissent l'existence de transferts de fonds douteux entre Previti et le juge romain Renato Squillante, présenté par le parquet comme le « collecteur » et le « redistributeur », pour le compte de Berlusconi et de son groupe, des sommes destinées à la corruption.

Le conflit d'intérêts et la question de la légalité

Le lien est ici manifeste entre les intérêts personnels du chef du gouvernement et ses fonctions publiques – un lien qui s'exprime ailleurs que dans la seule question judiciaire et qui résulte plus généralement de son statut de propriétaire d'une des plus importantes sociétés financières du pays, la *Fininvest*, qui contrôle trois des six chaînes nationales de télévision et possède des participations dans les secteurs de l'édition, de la publicité, des assurances et des services financiers, etc. Ses opposants en ont fait un de leurs arguments critiques majeurs : les réformes faites « sur mesure » par et pour Berlusconi, ses réticences à proposer une solution institutionnelle satisfaisante au conflit d'intérêts, malgré ses promesses électorales, sont autant de signes d'une perversion de l'usage légitime du pouvoir, orienté vers la défense des intérêts privés de ses détenteurs.

Mais il y a plus : ces mesures spécifiques ne seraient que l'expression (la plus visible) d'un phénomène global de restauration d'une situation où les illégalismes, politiques et économiques, seraient de nouveau protégés au plus haut niveau de l'Etat. Témoignage de ce phénomène, une loi votée fin octobre permettant le rapatriement en Italie et la régularisation des capitaux placés à l'étranger en contravention aux règles fiscales, moyennant une taxe réduite (2,5% du capital), a aussitôt été dénoncée pour primer les fraudeurs mais aussi pour favoriser le blanchiment d'argent sale et, de ce fait, la grande criminalité financière. C'est essentiellement cette loi qui motive le diagnostic très critique de l'économiste Paolo Sylos Labini, proche de la gauche libérale, qui soutient dans le *Corriere della Sera* du 26 novembre 2001 que l'aspiration actuelle de l'Italie semble être de devenir une « république bananière » et que l'accès au pouvoir de Berlusconi atteste une « dégradation de l'éthique publique », qui ne peut qu'encourager la diffusion de l'illégalité. La même critique est fréquemment reprise par les partis d'opposition, qui ont été à l'initiative d'une campagne visant à faire abroger par référendum la loi sur les commissions rogatoires et qui, à l'instar de D'Alema, déclarent vouloir « combattre la prétention à l'impunité de la classe dirigeante » (manifestation, parmi d'autres, des « risques de dérive autoritaire » du régime)⁵.

Les magistrats sont bien sûr en première ligne dans ce « combat pour l'Etat de droit », du fait du rôle institutionnel qui leur est dévolu mais surtout de la position qu'ils ont collectivement acquise (et qui leur a été un temps reconnue par la plus grande partie des forces politiques) de « garants » de la légalité et de la légitimité démocratique durant la crise politique des années 1990. Dans cette période, la magistrature (ou, pour être plus précis, une fraction d'entre elle), s'est vu accorder une autorité à la fois politique et morale qui, s'il elle lui a été progressivement contestée, l'a amenée à intervenir directement sur la scène politique. Sans qu'il ne se soit agi d'une intention délibérée, et encore moins d'un plan orchestré selon des projets politiques explicites (ce dont les accuse aujourd'hui Berlusconi), certains juges ont participé, à travers l'exercice même de leurs attributions professionnelles, à la sélection et d'affirmation du nouveau personnel politique qui est apparu à la faveur de cette crise. La lutte contre la corruption a été en effet un instrument d'exclusion de fractions notables de l'ancienne classe dirigeante (en particulier dans les partis dominants qu'étaient la Démocratie chrétienne et le Parti socialiste) et l'entreprise de rénovation politique à laquelle cette lutte a été associée un vecteur de légitimation des élites émergentes. On comprend mieux dans ces conditions les multiples mises en garde que certains magistrats se sentent toujours

5. Déclarations de D'Alema à *La Repubblica*, 23 décembre 2001.

autorisés à formuler publiquement, contre un pouvoir frappé d'illégitimité parce que suspecté de vouloir se soustraire au contrôle de la légalité et de s'adonner ainsi à un « jeu de massacre dangereux pour la démocratie, susceptible de pousser à des solutions autoritaires »⁶.

Les enjeux de la question judiciaire

C'est ce pouvoir d'arbitrage, appuyé sur la revendication à la légalité, que l'essentiel des forces politiques réunies dans la « Maison des libertés » (la coalition dirigée par Berlusconi) s'attache actuellement à retirer à la magistrature. L'entreprise passe d'abord par les tentatives pour discréditer l'action des parquets les plus engagés dans la lutte contre la corruption ou contre la criminalité mafieuse, au nom de leurs desseins partisans supposés. L'argument est ancien, que Berlusconi a avancé dès 1994, après avoir reçu une convocation des procureurs de Milan dans le cadre d'une affaire de corruption de la police financière (*Guardia di finanza*) – un acte qu'il considère comme un « acharnement » basé sur de fausses accusations qui, en provoquant indûment la chute de son premier gouvernement, aurait « changé le cours de l'histoire »⁷. Il a été invariablement repris depuis, en octobre dernier par exemple, après que la Cour de cassation a définitivement innocenté Berlusconi dans cette affaire et que celui-ci, après avoir encore une fois villipendé les « juges militants », a demandé que son « honneur lui soit restitué »⁸.

L'une des ambiguïtés de la politisation de l'action pénale est d'ailleurs de brouiller les frontières entre la décision judiciaire et le jugement politique, en permettant de convertir un acquittement (quelles qu'en soient les motivations juridiques) en verdict d'absolution politique. Dans la plupart des cas, les poursuites contre Berlusconi ont été éteintes par la prescription et, souvent, les faits qui lui étaient reprochés ont été avérés. Plusieurs sentences le démontrent, comme celle rendue par la Cour de cassation à la fin du mois de décembre dernier, qui reconnaît le bien-fondé de l'accusation (la corruption de magistrats, qui a permis à Berlusconi d'acquérir une maison d'édition), mais accorde au prévenu le bénéfice des circonstances atténuantes (lesquelles, en Italie, réduisent les délais de prescription)⁹. Cela n'a pas empêché celui-ci d'arguer des acquittements ou relaxes en sa faveur pour refuser de s'expliquer sur le fond de ce type d'affaires et pour accuser certains procureurs de mener des « enquêtes sans vérifications » et des juges de rendre des « sentences sans preuves ». Avec l'affirmation de la primauté de la légitimité électorale sur celle de la légalité (« Ce sont les électeurs qui changent les gouvernements, pas quelques magistrats »¹⁰), il s'agit là d'un autre des arguments servant à désamorcer les conséquences possibles des activités judiciaires, au prix d'un refoulement de ce que ces activités avaient pourtant contribué à révéler.

6. L'expression est du procureur de Milan Gerardo D'Ambrosio, qui dirige le pool anticorruption du parquet (*La Repubblica*, 9 novembre 2001).

7. Voir par exemple le discours de Berlusconi au premier congrès national de *Forza Italia*, prononcé à Milan le 16 avril 1998, dans lequel il propose sa version de l'histoire de l'Italie depuis « Mains propres » (in S. Berlusconi, *L'Italia che ho in mente*, Milan, Mondadori, 2000, p. 49-51). C'est pourtant la défection de la Ligue, sans rapport explicite avec les affaires judiciaires du président du Conseil, qui a provoqué la chute du premier gouvernement Berlusconi, en décembre 1994.

8. *Corriere della Sera*, 22 octobre 2001.

9. « Mondadori, la Cassazione non scagiona Berlusconi », *La Repubblica*, 20 décembre 2001.

10. Déclaration de Renato Schifani, président du groupe *Forza Italia* au Sénat (*Corriere della Sera*, 30 décembre 2001).

L'accès au pouvoir de la « Maison des libertés » a offert à Berlusconi une possibilité plus radicale pour tenter de neutraliser ce qu'il considère comme un pouvoir exorbitant de la magistrature : une réforme en profondeur du système judiciaire, annoncée lors de la campagne électorale, constamment rappelée comme l'un des objectifs prioritaires du gouvernement et actuellement en discussion. Outre une modification des procédures d'élections des membres du Conseil supérieur de la magistrature (qui mettrait fin au scrutin sur des listes syndicales afin d'éviter les « oppositions de caractère politique et surtout idéologiques »), outre un accroissement des pouvoirs administratifs de contrôle et de sanction sur le corps, le gouvernement se propose de limiter l'autonomie des parquets. Plusieurs mesures sont prévues à cet effet, en particulier la séparation des fonctions (voire des carrières) entre les magistrats du siège et ceux chargés de l'accusation ainsi que l'introduction de « critères prioritaires dans l'exercice de l'action pénale », établis par le parlement et s'imposant aux parquets, ou l'élargissement des pouvoirs autonomes de la police judiciaire¹¹. Une réforme constitutionnelle est nécessaire pour cela, qui mettrait en danger, selon les organes représentatifs de la magistrature (unanimentement hostiles aux projets du gouvernement), les principes intangibles de l'indépendance de la justice et de la séparation des pouvoirs. Pour l'Association nationale des magistrats, comme pour le Conseil supérieur de la magistrature, appuyés sur ce point par l'ensemble des partis de l'opposition, toute remise en cause de l'indépendance de la magistrature et du caractère obligatoire de l'action pénale, que la Constitution prescrit aux juges, conduirait à un « affrontement direct » avec le gouvernement.

Ce contexte éclaire le refus de l'Italie d'adhérer, au moins dans un premier temps, à la mise en place d'un mandat d'arrêt européen, facilitant les procédures d'extradition pour plusieurs délits, dont la fraude, la corruption ou le recyclage. Le mesure limite en effet considérablement le contrôle politique de ces procédures, qui seront du ressort du seul pouvoir judiciaire. L'événement, dans les deux derniers mois de l'année 2001, a été largement repris par la presse, nationale et étrangère, parce qu'il apparaissait comme l'une des premières manifestations des réticences italiennes vis-à-vis de l'intégration européenne. Ce n'est qu'après de longues tractations que le gouvernement de Berlusconi a accepté, lors du sommet de Laeken, d'entériner la règle commune, à condition de modifier son système judiciaire avant 2004 afin de le rendre compatible avec les nouvelles normes. Pour la gauche italienne, le gouvernement a démontré encore une fois avec cette affaire son obstination à défendre les intérêts personnels de son leader, au risque d'entamer la crédibilité du pays sur la scène internationale. « On met l'Italie en danger d'être isolée en Europe parce que le président du Conseil et le ministre des Réformes [le leader de la Ligue, Umberto Bossi] ont des problèmes avec la justice », déclarait par exemple le 11 décembre Luciano Violante, ancien magistrat et président du groupe des Démocrates de gauche à la Chambre des députés.

Mais ce qui a pu sembler un recul face aux pressions conjuguées de son opposition et de ses partenaires de l'Union a été également une opportunité qu'a saisie Berlusconi pour imposer sur l'agenda politique la réforme constitutionnelle nécessaire à ses projets de refonte de la justice. Plus, l'événement a été l'occasion de mobiliser une partie de son électorat par des prises de position mêlant la critique de la gauche et du pouvoir des juges à la défense de la fierté et de l'indépendance nationales – des positions beaucoup plus radicales que celles qu'il réservait au même moment à la presse

11. « Attacco in dodici mossi. Ecco il piano del Cavaliere », *La Repubblica*, 7 décembre 2001.

étrangère, qu'il assurait de son indéfectible « européanisme ». Le chef du gouvernement reprenait alors des thèmes éprouvés de sa rhétorique militante, dont ceux qui avaient été les siens à Parme devant une assemblée d'industriels, fin novembre, offrent une illustration emblématique : « La gauche jette de la boue sur l'image de l'Italie hors du pays, en inventant qu'avec une loi [sur les commissions rogatoires], on peut faire sortir de prison des terroristes, des pédophiles, des criminels de tous genres ». Et d'ajouter : « On a dit que je favorise le recyclage. Rien n'est plus faux. Il y a à l'étranger 800 mille milliards [de lires], apportés par des Italiens qui n'acceptaient pas les règles d'un Etat étouffant et illibéral. Ces milliards peuvent maintenant rentrer dans notre pays »¹². Plus véhémement encore, la Ligue organisait à Milan, le 9 décembre, une manifestation dans laquelle, à côté de slogans violemment hostiles aux populations immigrées (« Oui à la polenta, non au couscous », « Honnête citoyen, dénonce les clandestins »), le mandat d'arrêt européen était présenté comme une tentative de « l'Europe de la finance » pour « exproprier [le peuple italien] de sa souveraineté » et laisser le champ libre aux « communistes », qui seraient ainsi en mesure d'utiliser la « machine de guerre judiciaire » pour détrôner les représentants légitimes de la nation.

« Mains propres », dix ans après

Le renversement par rapport aux premières années de l'opération « Mains propres » est remarquable. Si la gauche et des fractions des partis de gouvernement avaient à cette époque soutenu l'entreprise de « restauration de la légalité » menée par la magistrature, la plupart de ceux qui sont actuellement regroupés dans la « Maison des libertés » s'étaient pareillement associés à la critique de la partitocratie et de l'ancien système de pouvoir alimentée par la révélation de la corruption. La presse et quelques-uns de leurs adversaires ne manquent pas de le rappeler aujourd'hui, alors que la question de savoir s'il faut célébrer le dixième anniversaire de « Mains propres » agite le débat public italien. Le 17 février 1992, date de l'arrestation à Milan du socialiste Mario Chiesa, directeur d'un hôpital surpris en flagrant délit alors qu'il recevait un pot-de-vin d'un entrepreneur, a en effet été très vite constitué en acte inaugural de « Mains propres », même si l'enchaînement de scandales qui a conduit à la crise de la première République est plus tardif. Ce n'est qu'au cours du printemps 1992 que les enquêtes du parquet de Milan confirmeront l'existence d'un « système de faveurs » généralisé entre le monde économique et le monde politique, basé sur l'attribution de marchés public en échange de sommes d'argent parfois considérables, puis iront en s'étendant, relayées dans d'autres juridictions, jusqu'à impliquer des responsables des plus grandes entreprises italiennes et de nombreux dirigeants des partis dominants.

Ce qui, dans cette période, était vécu comme une débâcle pour les uns apparaissait au contraire pour les autres comme une situation exceptionnelle d'ouverture des chances politiques. Le discrédit des partis traditionnels confirmait non seulement le diagnostic de dégradation du régime porté par un ensemble de mouvements protestataires se réclamant de la « société civile », par des segments modernisateurs de la haute fonction publique ou du patronat, par des fractions dissidentes au sein des formations de gouvernement et par l'opposition, Démocrates de gauche en tête. Mais il nourrissait aussi la dénonciation du « système » de la part de groupements émergents, exclus jusque-là de l'arène politique officielle. C'est le cas de la Ligue, qui vilipendait par la

12. « Berlusconi accusa la sinistra : 'Infanga l'immagine del Paese' », *La Repubblica*, 21 novembre 2001.

voix de son leader les « politiciens professionnels » étrangers aux préoccupations du « peuple » et se présentait comme le « parti de la rénovation », capable de « nettoyer la place publique des affairistes et d'une nomenclatura immobile qui, désormais étroitement liée à la criminalité commune, met à feu et à sang toute la péninsule »¹³. Les néo-fascistes du Mouvement social italien (qui, en janvier 1994, se transformera en parti conservateur en devenant Alliance nationale) fustigeaient également un « système basé sur les pots-de-vin et les organisations criminelles » et applaudissaient la « révolution des juges ».

Quant à *Forza Italia*, sa création sous l'égide de Berlusconi à la veille des élections législatives de mars 1994 était justifiée en ces termes par son fondateur : « La vieille classe politique italienne [...] est dépassée. L'effondrement des anciens gouvernants, écrasés par le poids du déficit public et par le système de financement illicite des partis, laisse le pays incertain en ce moment difficile de renouvellement et de passage à une nouvelle République ». Après la victoire à ces élections de la coalition qui associait la Ligue, Alliance nationale et *Forza Italia* (le « Pôle des libertés ») sous la direction de Berlusconi, celui-ci dira de son premier gouvernement qu'il est « rangé du côté de l'œuvre de moralisation de la vie publique entreprise par des magistrats de valeur »¹⁴. La « question morale » dépassait donc les traditionnels clivages partisans et s'imposait comme un puissant vecteur de rénovation du système politique, brandie par ceux qui postulaient à la succession des anciens gouvernants et à la modernisation de la vie publique italienne.

Dans ce contexte de crise de l'ordre politique établi et de redéfinition des équilibres partisans, l'arène judiciaire a été érigée en instance de légitimation de la nouvelle classe dirigeante. C'est de la magistrature que l'on attendait une validation des critiques sur lesquelles était fondée la revendication de rupture avec la première République italienne ; c'est à elle que l'on reconnaissait le droit d'évaluer la légitimité de ceux qui s'efforçaient de se substituer aux anciennes élites discréditées et qui se faisaient les défenseurs d'une restauration de la « morale civique » dont les juges étaient les garants. C'est pourquoi la magistrature a bénéficié durant la phase la plus aiguë de la crise (entre 1992 et 1994) de soutiens étendus. Cette période, les magistrats l'ont vécue comme un moment de prise de conscience collective, marqué par le consensus populaire et une « tension morale » orientée vers un bouleversement radical de la vie politique italienne. Les récits des magistrats qui ont joué une part active dans l'opération « Mains propres » (ou dans les enquêtes sur les collusions politico-mafieuses qui se sont développées à la même époque) en portent tous témoignage, qui, à l'instar de celui du juge Antonio Di Pietro, font état de la « voix puissante qui invoquait l'intervention de la magistrature » pour répondre à « l'exaspération » de l'opinion publique face aux turpitudes de la classe politique et pour accompagner le désir de changement exprimé par la grande majorité de la population¹⁵.

Dès la fin de 1994 cependant, le consensus a commencé à s'effriter ; l'enthousiasme populaire à perdre de son ampleur. Le pouvoir de sanction qui avait été accordé à la magistrature s'est considérablement amoindri et la portée politique des dénonciations dont elle était le support a été fortement réduite. Les enquêtes impliquant Berlusconi et des membres de son entourage, bien qu'elles aient porté sur des faits de

13. U. Bossi, *Vento del Nord*, Milan, Sperling & Kupfer, 1992, p. 113. Sur la Ligue, cf. I. Diamanti, *La Lega*, Rome, Donzelli, 1993.

14. Les citations sont reprises de M. Travaglio, « I voltagabbana », *MicroMega*, n°1, 2002, p. 187 et 190.

15. A. Di Pietro, « Nuova politica e primato dell'etica », *MicroMega*, n°5, 1996, p. 18-19.

nature similaire à ceux qui, peu auparavant, avaient entraîné la chute d'une partie notable de l'ancienne classe dirigeante (corruption, financement illégal des partis, voire collusion avec le crime organisé), n'ont eu que des effets limités sur la carrière politique de ceux qui y étaient mis en cause. Les invitations à stimuler la « tension civile » contre les comportements illicites des élites au pouvoir n'ont plus rencontré la même adhésion. De nombreux magistrats ont ainsi de plus en plus fréquemment alerté du danger de retour à l'illégalité et à l'impunité, de la persistance de la corruption ; ils se sont plaints de leur difficulté croissante à réaliser leurs enquêtes dans ce domaine (du fait de la raréfaction des témoignages et des réformes de la procédure pénale) et de mener les procès à leur terme (à cause de la prescription). D'autres ont déploré « l'intolérance de vastes aires sociales vis-à-vis du contrôle de légalité » et la permanence d'un « taux de moralité publique [...] extrêmement bas » dans une société caractérisée par le déficit du sens de l'Etat et de la « culture des règles »¹⁶.

Le retournement d'une situation que beaucoup de magistrats avaient vécue comme l'aboutissement d'un engagement collectif en faveur de la légalité et de la démocratie s'analyse ici par la conjonction entre des propriétés durables de la société italienne (sa prétendue culture « incivique ») et une réaction politique qui s'est manifestée quand les juges ne se sont plus contentés de participer à la destitution des anciennes élites dirigeantes mais se sont trouvés en position d'agir, à travers le contrôle de légalité, sur la recomposition de la scène politique. Si le recours aux simplifications de l'anthropologie de la culture civique ne vient que rationaliser les déceptions de ceux qui avaient cru en une rupture définitive avec les illégalismes de la première République, on comprend que certaines attitudes de la classe politique aient pu être interprétées comme des offensives contre le pouvoir « envahissant » des juges. Après la crise des années 1992-1994 – et plus encore après la victoire de « L'Olivier » (la coalition de centre-gauche) aux élections législatives d'avril 1996 – la volonté de canaliser la compétition politique vers des sites institutionnels ordinaires (scène électorale ou arène parlementaire) semble avoir été partagée par l'ensemble des acteurs politiques, même par des partis qui, comme les Démocrates de gauche, avaient le plus régulièrement soutenu l'entreprise judiciaire depuis les débuts de « Mains propres ». Alors que la droite berlusconienne stigmatisait la « politisation » de la magistrature, la gauche n'hésitait pas à en appeler à un « retour à la primauté de la politique » jusqu'à se désolidariser parfois de l'action des juges – et à refuser présentement, pour une grande partie, de s'associer à la commémoration des dix ans de « Mains propres ».

La revendication de la magistrature à s'ériger en « juge de la vertu » et de la légitimité démocratiques ne pouvait en effet qu'entraver les tentatives de normalisation du jeu politique auxquelles participait la grande majorité des forces politiques. Les négociations entre la majorité et l'opposition pour réformer la magistrature et mettre fin à la question judiciaire (celles par exemple qui ont eu lieu entre 1996 et 1998 avec la Commission bicamérale sur les réformes institutionnelles) ont été une expression de ce processus. Les tentatives actuelles d'empêcher toute intervention de la magistrature dans la sphère politique (avec la mise en cause de son indépendance et la volonté de contrôle politique de son activité) en sont la forme extrême.

Il reste que les juges de « Mains propres » (ainsi que les magistrats antimafia) ont permis de mettre en lumière une réalité indéniable : celle de l'étendue de la corruption de l'Italie de la première République, au risque il est vrai d'une confusion entre le

16. Cf. par exemple le débat sur « La justice et ses ennemis » dans *MicroMega*, n°4, 1995, p. 267-288.

politique et le judiciaire, dont les effets durent jusqu'à aujourd'hui. Mais cette confusion n'a été que le produit d'une situation politique caractérisée par la diffusion de l'illégalité dans les univers politiques et économiques, que la magistrature, en agissant conformément à sa mission institutionnelle, n'a fait que révéler et tenter de sanctionner. Comme le montre l'histoire de « Mains propres », un tel pouvoir de sanction est éminemment réversible : il procède de la conjonction, incertaine et fragile, de facteurs politiques plus que de la seule révélation des pratiques occultes et illicites au sein des élites dirigeantes – une conjonction qui n'est plus actuellement réalisée en Italie, au risque d'une restauration des illégalismes et d'une radicalisation de l'affrontement entre la magistrature et le pouvoir politique.