

ST 27 Relations interinstitutionnelles et ordre politique

Hervé Rayner, UNIL, IEPHI, CRAPUL

herve.rayner@unil.ch

Reconfiguration des rapports interinstitutionnels et (dés)ordre politique, un cas limite : l'opération « Mains propres » en Italie.

« *Mais si aujourd'hui toute la politique se réduit à la situation judiciaire, comment pouvons-nous faire de la politique sans intervenir dans le domaine judiciaire ?* », Mino Martinazzoli, secrétaire national de la Démocratie Chrétienne¹.

Début 1992, des substituts du procureur affirment publiquement que le nouveau code de procédure pénale rend presque impossible la répression des pratiques de corruption. Six mois plus tard, au parquet de Milan, les membres du tout récent pool *Mani pulite* peinent à s'adapter à l'extension vertigineuse de leur enquête ; des scènes longtemps impensables prennent place (des hauts magistrats sortant de leur réserve) et des pratiques consacrées n'ont plus cours : les « états-majors » de la majorité renoncent à attribuer des portefeuilles ministériels à des caciques faisant l'objet de rumeurs de mise en examen. Que s'est-il passé ? Rien en tout cas sur le plan des règles constitutionnelles censées prévaloir au sein et entre les institutions politiques et judiciaires. En revanche, une refonte de ce que leurs acteurs s'autorisent et s'interdisent se déploie à grande vitesse et sur une vaste échelle, du « local » au « national ». Ce processus, à la fois produit et producteur d'une série de scandales (*Tangentopoli*, la ville des pots-de-vin), à savoir de mobilisations multisectorielles² autour de dénonciations publiques, peut être appréhendé comme l'irruption d'un désordre politique.

Si ma thèse de doctorat³ analysait la transformation des relations au sein et entre les secteurs politique, judiciaire, patronal et journalistique à la base de cette concaténation, cette communication se focalise sur les rapports institutionnels dans et entre les secteurs politique et judiciaire, quand bien même les ressorts de ces rapports exceptionnellement mouvants débordent largement, déssectorisation oblige, ces deux univers en proie à de fortes perturbations. Entre 1992 et 1994, l'espace occupé par les institutions politiques semble se contracter à mesure que celui formé par quelques représentants du ministère public paraît se dilater indéfiniment. Brusque reconfiguration des interdépendances institutionnelles, *Tangentopoli* brouille les frontières, les hiérarchies et les temporalités. Il s'agira de montrer comment les règles ont été bouleversées dans et par les échanges entre des représentants des institutions politiques et judiciaires, avec pour échelle d'observation les interfaces entre ces secteurs : Conseil Supérieur de la Magistrature, présidence de la République, procédure de levée de l'immunité parlementaire, cérémonie d'inauguration de l'année judiciaire, débats parlementaires ayant trait à la magistrature. Qu'est-ce que ce resserrement de la focale permet de saisir de l'affaiblissement des politiques confrontés à des magistrats détenteurs d'un imposant capital politique ?

Mon hypothèse principale pointe la dimension émergente de cette transformation des rapports intra- et interinstitutionnels, autant dire qu'elle s'écarte des interprétations en termes de judiciarisation, de juridicisation, ou retraçant le long « processus d'institutionnalisation de

¹ Cité in « Martinazzoli "Non liquido il partito" », *La Repubblica*, 7/04/1993, p. 3.

² Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Paris, PFNSP, 1986.

³ Hervé Rayner, « Sociologie des scandales politiques : *Tangentopoli* et le basculement du jeu politique italien (1992-1994) », thèse de doctorat en Science politique, Paris X-Nanterre, 2001, 2 vol.

la “nouvelle justice” » en Italie⁴. Ces explications téléologiques, qui circulent parmi les protagonistes (politistes, journalistes, éditorialistes, essayistes, magistrats, élus), peinent à élucider la centralité inopinée des magistrats instructeurs *et* son brutal reflux au moment où un retournement, que les acteurs vont baptiser « Deuxième République », reconfigure ces relations et sonne très vite comme un retour à l’ordre politique, un ordre cependant profondément renouvelé. Pas plus qu’ils n’avaient maîtrisé les soutiens dont ils bénéficiaient, les magistrats instructeurs n’auront de prise sur leur brusque isolement au second semestre 1994, se heurtant notamment à la reprise de certaines collusions.

Analysant les rapports interinstitutionnels en train de se (dé)faire, je tenterai de faire ressortir les variations de l’emprise des institutions par les jeux spéculaires dans lesquels leurs acteurs évoluent. Si depuis Durkheim, Mauss et Fauconnet, la sociologie s’efforce de penser les institutions de manière dynamique⁵, soulignant leur double face instituée et instituant⁶, ces travaux n’interrogent pas suffisamment leur déformabilité, leur sensibilité à la façon dont leurs occupants et acteurs externes (une démarcation elle-même susceptible de grandement fluctuer sur la courte durée) se convainquent les uns les autres du jouable et de l’injouable. Or, dans une perspective relationnelle, prendre en compte l’ouverture des institutions à la désobjectivation (une réversibilité occultée par les discours d’institution), leur dépendance aux relations changeantes dont elles sont faites, éclaire aussi ce qui fait leur force en temps ordinaire, leur capacité à stabiliser ces relations. Pour ce faire, je vais revenir sur une configuration de ces échanges interinstitutionnels dominée par ceux qui maîtrisent le jeu politique, puis rendre compte de leur tournure, elle-même tributaire et génératrice d’une torsion des institutions.

L’ascendant des politiques sur les magistrats

Des attaques haut placées

Jusqu’en 1992, les échanges entre les représentants des institutions politiques et ceux des institutions judiciaires demeurent fortement dominés par les premiers. Président le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)⁷, le président de la République a son mot à dire dans les affaires « internes » à la magistrature. Si le démocrate-chrétien (DC) Francesco Cossiga avait endossé le rôle présidentiel avec une grande retenue pendant les cinq premières années de son septennat, il s’illustre à partir de 1990 par de virulentes attaques contre des magistrats titulaires d’enquêtes « sensibles » (Gladio, attentats liés à la « stratégie de la tension », affaire Moro, loge P2) et des représentants du CSM ou de l’Association nationale des magistrats (ANM). Dans une missive adressée à la mi-novembre 1991 au vice-président du CSM (le

⁴ Antoine Vauchez, *L’institution judiciaire remotivée. Le processus d’institutionnalisation d’une “nouvelle justice” en Italie (1960-2000)*, Paris, LGDJ, 2004.

⁵ « si l’institution est un corps objectif de règles, de savoirs et de savoir-faire, tenus par des logiques sur lesquelles les acteurs ont d’autant moins de prise qu’elles sont l’objet d’un incessant travail de légitimation, elle n’a pourtant pas d’autre existence concrète que la multiplicité des pratiques des acteurs qui la font vivre », Delphine Dulong, *Sociologie des institutions politiques*, Paris, La Découverte, 2012, p. 64.

⁶ Brigitte Gaïti, « Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions », in Cohen, Lacroix, Riutort (dir.), *Les formes de l’activité politiques*, Paris, PUF, 2009, pp. 39-64. Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l’institution*, Paris, Belin, 2010.

⁷ Composé de 33 membres (20 magistrats élus par leurs pairs, 10 juristes ou avocats nommés par le Parlement, le Président de la République et le Procureur Général de la Cour de Cassation), le CSM s’est à partir des années 1970-80 imposé comme l’organe de gouvernement (*autogoverno*) de la magistrature, s’arrogeant peu à peu la compétence exclusive en matière d’habilitation, de nomination et de procédures disciplinaires, autant d’attributions longtemps restées aux mains des élites de la Cour de Cassation et du Ministre de la Justice.

juriste démocrate-chrétien Giovanni Galloni), le Chef de l'Etat menace de dissoudre l'institution, de dénoncer ses membres aux autorités judiciaires et policières au cas où ils traiteraient des thèmes sur lesquels il avait posé son veto (cinq points relatifs aux rapports entre les chefs des parquets et les substituts). Les quatre organisations syndicales décident d'une grève générale, la dixième en quinze ans (souvent pour des motifs salariaux) et, selon des commentateurs, la plus ouvertement politique. Mené au nom de « la défense de l'ordre constitutionnel », le mouvement est très largement suivi et permet aux délégués de l'ANM (à laquelle 93 % des magistrats « ordinaires » adhèrent) de retrouver une certaine cohésion : restée six mois durant sans président, l'association se trouve un président intérimaire. Sur le plan interne, la grève est un succès, la plupart des parquets ont été paralysés ; à Milan, seuls six des quarante et un représentants du ministère public ont travaillé, dont le substitut Antonio Di Pietro, qui n'est pas inscrit à l'ANM et se déclare « étranger à la diatribe »⁸. Soudés contre le chef de l'Etat, les grévistes restent isolés : hormis les ex-communistes du Partito Democratico della Sinistra (PDS), la plupart des partis politiques, des médias et les associations d'avocats condamnent le mouvement.

La révélation de l'existence de la structure militaire clandestine Gladio (branche italienne de la structure *Stay Behind* mise sur pied par la CIA dans les pays de l'Alliance Atlantique)⁹ a grandement affecté le Président de la République qui a pu se sentir lâché par le chef du gouvernement Giulio Andreotti, lequel ambitionne de lui succéder au Quirinal. Dans ce contexte marqué par l'effondrement des régimes communistes en Europe de l'Est, la concurrence entre les deux principaux garants de la « guerre non orthodoxe » livrée par les autorités américaines en Italie perturbe la DC. Par son nouveau style polémique, le Président s'écarte du rôle prescrit par l'institution ; surnommé « *il picconatore* » par les journalistes pour ses déclarations assimilées à des coups de pioche au système politique, il compte des alliés au sein de son parti d'origine, du Parti Socialiste (PSI), du Parti Libéral (PLI) et du Mouvement Social (MSI, extrême-droite). En janvier 1992, il rend public son soutien au retour du leader socialiste Bettino Craxi à la présidence du Conseil. S'il attaque abondamment la magistrature (51 constitutionnalistes parmi les plus réputés signent une pétition blâmant son comportement), ses interventions consistent surtout à faire barrage à des magistrats instructeurs, accusés d'empiéter sur le domaine politique.

Ces piques présidentielles sont relayées par le ministre de la Justice Claudio Martelli (PSI). En mars 1992, il s'en prend aux membres du CSM à propos du poste de superprocureur antimafia ; les dirigeants de l'ANM, à la veille d'élections professionnelles, répondent sèchement : « Pour la première fois dans l'histoire de la République, un garde des Sceaux est entré en conflit avec l'institution judiciaire dans son ensemble »¹⁰. Cette controverse opposant le Président et le Ministre aux représentants des magistrats reste délimitée aux enceintes institutionnelles, elle donne lieu à de brèves et rituelles passes d'armes, gonflées en autant de « crises majeures » par des éditorialistes, dont la plupart soulignent les privilèges catégoriels des magistrats. Les grandes plumes n'ont pas manqué d'approuver le *picconatore* dont les attaques contre le CSM ne seraient pas étrangères à sa popularité tant le « mécontentement de l'opinion » envers le système judiciaire ne souffre aucune contestation.

⁸ Cité in « Guerra dello sciopero Hanno vinto i giudici », *La Repubblica*, 4/12/1991, p.

⁹ L'organisation secrète Gladio était composée d'un premier cercle de « gladiateurs » prêts à se mobiliser en cas d'invasion soviétique ou de victoire électorale du PCI, les ministres de l'Intérieur et présidents du Conseil étaient tenus au courant. En novembre 1990, le président du Conseil Giulio Andreotti en officialise l'existence à la suite d'une enquête du magistrat Felice Casson mettant au jour des collusions entre des membres de Gladio et des activistes d'extrême droite auteurs de plusieurs attentats meurtriers entre 1969 et 1984.

¹⁰ Cité par F. Coppola, « È guerra tra Martelli e i magistrati », *La Repubblica*, 22-23/03/1992, p. 9.

La « crise de la magistrature »

Pour saisir le contexte dans lequel évoluent et auxquels contribuent les différents agents du secteur judiciaire, le pluriel s'impose puisque chaque Palais de justice relève d'une configuration sociale spécifique, du fait de la ville et de la région qui l'entourent, du fait des relations entre les magistrats et les élites locales, les chefs de juridiction et les magistrats de rang inférieur, relations dans lesquelles les trajectoires sociales, les rapports de force syndicaux et les traditions locales ont leur rôle, singularité et historicité que les tenants de la thèse de « l'expansion globale du pouvoir judiciaire »¹¹ ignorent. Contre toute généralisation hâtive, mieux vaut garder en tête que les magistrats ne forment pas un bloc monolithique et qu'il serait péremptoire de déduire *Tangentopoli* du « substrat idéologique professionnel de la magistrature »¹². Parler de « la magistrature » au singulier¹³ constitue un abus de langage occultant combien ses 7 000 agents présentent des propriétés sociales contrastées, des héritiers de dynasties judiciaires dont les revenus dépassent ceux des parlementaires aux *giudici ragazzini* (le chef de l'Etat raille par cette formule l'impréparation des jeunes substituts chargés d'enquêter sur la mafia) issus de la petite bourgeoisie méridionale¹⁴. A l'exception de leur statut de magistrat du parquet, du point de vue des dispositions sociales, tout ou presque oppose le procureur Francesco Saverio Borrelli de son substitut Antonio Di Pietro.

Si l'état d'une institution ne représente qu'une actualisation de plusieurs de ses états possibles et dépend de ses liens avec d'autres institutions, la situation telle que vécue par nombre de magistrats instructeurs s'apparente à un état de crise. En décembre 1990, le magistrat instructeur milanais Guido Viola qui, avec Gherardo Colombo et Giuliano Turone, avait lancé en 1981 l'enquête sur la loge P2, décide de quitter la profession :

« L'idée d'être magistrat me plaisait parce qu'il y a vingt-cinq ans, quand j'ai commencé, être juge signifiait quelque chose dans ce pays. Mais maintenant, je me suis rendu compte que l'institution judiciaire est tellement dégradée, avilie, mortifiée, surtout dans la conscience des Italiens. Ils ont tout fait pour la délégitimer. Et je me sens, je ne dis pas inutile, mais promis à gérer un délabrement, un échec »¹⁵.

Fin 1991, le bilan de l'année judiciaire dressé par les chroniqueurs est focalisé sur « la crise de la magistrature » : « aucune catégorie professionnelle comme la magistrature n'a été soumise durant cette dernière décennie à tant de sollicitations, d'accusations et de lacérations

¹¹ Torbjorn Vallinder entend la judiciarisation comme « l'extension de la compétence des tribunaux ou des juges aux dépens des politiciens et/ou des administrateurs », in C. Neal Tate, Torbjorn Vallinder, *The global expansion of judicial power*, New York, New York University Press, 1995, p. 13.

¹² Massimo Morisi, *Anatomia della magistratura*, Bologne, Il Mulino, 1999, p.8. A partir d'un questionnaire auquel 893 magistrats ont répondu en 1996, l'auteur assure que, dans 77 % des cas, « l'entrée en magistrature a été accompagnée d'un désir marqué ou d'une intense attente d'influer sensiblement sur l'état de la société » (p. 49). M. Morisi s'appuie sur des évolutions de longue durée pour conclure à la conscience par les magistrats de leur « responsabilité politique ». Or, depuis 1994, ils interviennent beaucoup moins dans le jeu politique qu'ils ne l'avaient fait durant *Tangentopoli*.

¹³ Francesca Zannotti, *La magistratura, un gruppo di pressione istituzionale*, Padoue, Cedam, 1989.

¹⁴ Moindres qu'auparavant puisque, sur ce plan, les revendications de l'ANM ont porté leurs fruits, les écarts de salaires (en 1991, une centaine de membres de la Cour de Cassation bénéficient d'un salaire mensuel de 6,5 millions de lires quand un auditeur de justice touche 2 millions de lires) ne rendent pas compte des écarts de revenus, puisqu'en plus des fortunes familiales, il faudrait prendre en compte les revenus tirés des activités « extrajudiciaires » très rémunératrices pour les dirigeants de la magistrature ordinaire et une grande partie des membres de la magistrature comptable et administrative, cf. Francesca Zannotti, *Le attività extragiudiziarie dei magistrati ordinari*, Padoue, Cedam, 1981.

¹⁵ Cité in Giampaolo Pansa, *Il Regime*, Milan, Sperling & Kupfer, 1991, p. 44.

de provenance et nature diverses (...) le malaise des juges, leur séparation d'avec la société civile, leur isolement croissant, doivent être attribués à des facteurs qui ont peu à voir avec la réforme des codes ou avec l'arriération de la machine judiciaire »¹⁶, une « institution qui pouvait être moderne et influente, et qui aboutit à des résultats de Tiers Monde »¹⁷. Figure de proue du journalisme politique, Piero Ottone consacre deux longs articles afin d'expliquer « comment et pourquoi s'est effritée l'image solennelle d'une catégorie un temps estimée et respectée ». Le tableau, proche du rapport du CSM sur l'état de la justice entre 1986 et 1990¹⁸, se veut des plus alarmistes : « Mais la magistrature, prise dans son ensemble, souffre d'une crise profonde, et a perdu la capacité qui devrait constituer sa principale force : elle a perdu sa crédibilité (...) Chacun perçoit la crise de la magistrature à sa façon ; mais que l'institution soit en crise est désormais clair pour tous »¹⁹. Cette crise va de soi tant son acuité paraît de mise. Aussi, est-ce faire preuve d'amnésie que d'avancer que « le prestige que la magistrature acquiert pour son rôle dans la lutte contre le terrorisme se transforme en capital que beaucoup de procureurs et de juges pourront dépenser dans leur activité successive »²⁰.

S'il est permis de douter de l'effectivité du malaise qui saisirait invariablement l'ensemble de la profession, diagnostic dont de nombreux magistrats, généralement en bas de la hiérarchie, ont fait un slogan de leurs revendications professionnelles, le fait qu'il soit entretenu par d'influents agents extérieurs au secteur judiciaire lui confère une forte efficacité. Lieu commun savant²¹, le verdict de crise est d'abord une antienne catégorielle. Le juriste et ancien magistrat Guido Neppi Modona redoute la restitution au ministre de la Justice du « pouvoir de contrôler de manière contraignante la nomination des procureurs en chef » ; selon lui, les « aspects de l'indépendance externe et interne de la magistrature n'ont jamais été autant mis en cause et concrètement menacés avec autant de force et de ténacité que durant l'année 1991 »²². Le président de l'ANM s'alarme de ce que « les gens continuent de perdre progressivement confiance en la magistrature »²³. Dans son discours d'inauguration de l'année judiciaire, le procureur général de la Cour de Cassation dresse un bilan négatif des deux premières années d'application du nouveau code de procédure pénale, jugé « trop garantiste » (favorable aux droits de la défense).

Au moment où commence l'enquête qui deviendra « Mains propres », P. Ottone consacre un nouvel article à la « crise de la magistrature » à partir d'un entretien avec F. Casson : « Au début de sa carrière, Casson pensait peut-être pouvoir contribuer lui aussi, aux côtés de tant d'autres, à l'amélioration du pays. Aujourd'hui les illusions sont tombées. Le jeune magistrat, juge d'instruction à Venise, est pessimiste ; il s'aperçoit que la corruption se

¹⁶ Gianni Corbi, « I giudici regionali », *La Repubblica*, 13/11/1991, p. 10.

¹⁷ P. Ottone, « E la giutizia ha fatto crac... », *La Repubblica*, 29-30/12/1991, p. 12.

¹⁸ « Que la justice soit en crise est un fait incontestable et évident pour tous, organes institutionnels et citoyens » peut-on lire dans ce document, cité par Romano Canosa, *Storia della magistratura in Italia da piazza Fontana a Mani Pulite*, Milan, Baldini&Castoldi, 1996, p. 175.

¹⁹ P. Ottone, « Il bazar della giustizia perdita », *La Repubblica*, 27/12/1991, p. 15. Ancien directeur du *Corriere della Sera*, dirigeant de Mondadori, P. Ottone a également présidé la société éditrice de *La Repubblica*, journal dont il est devenu le médiateur.

²⁰ Alessandro Pizzorno, *Il potere dei giudici*, Rome-Bari, Laterza, 1998, p. 87.

²¹ Quasiment toutes les études consacrées à la magistrature italienne contiennent cette formule ; en 1963, le bilan dressé par un dirigeant de la Cour de Cassation pour le Comité National d'Action entre Magistrats et Avocats est intitulé : « La crise de la Justice ». A trop reprendre les discours indigènes, les auteurs ont du mal à abandonner la notion évasive de crise. Pour la France, cf. Jean-Pierre Mounier, « Du corps judiciaire à la crise de la magistrature », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64, septembre 1986, pp. 20-29 ; Christophe Charle, « Etat et magistrats. Les origines d'une crise prolongée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97, mars 1993, pp.39-48 ; Rémi Lenoir, « La parole est aux juges. Crise de la magistrature et champ journalistique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 101-102, mars 1994, pp. 77-84.

²² Guido Neppi Modona, « I giudici e il Palazzo », *La Repubblica*, 7/01/1992, p. 8.

²³ Cité in « I giudici contro Martelli 'Giustizia, un anno perso' », *La Repubblica*, 9/01/1992, p. 12.

répand, il se rend compte que la magistrature, dans l'ensemble, répond de manière insuffisante à son devoir. "Trop de magistrats -dit-il- sont paresseux ; s'ils peuvent éviter d'ouvrir une procédure, ils l'évitent" »²⁴. F. Casson a pu ressentir toute la mesure de son isolement lors des attaques dont il fut l'objet de la part du Président de la République à propos de Gladio ; fin 1991, c'est un sentiment d'impuissance qu'il exprime :

« Mais vous imaginez des bureaux d'investigation pénale en mesure de fonctionner, efficaces, avec une police judiciaire moderne et compétente, avec tout le personnel au complet, libres des conditionnements en tous genres et capables d'enfoncer les bistouris dans les vrais maux de notre système : la collusion entre criminalité organisée et monde politique, la corruption, la mafia des cols blancs, les dysfonctionnements dolosifs de l'administration publique ? Et vous imaginez des bureaux judiciaires en mesure de travailler sérieusement entre les plaies les plus cachées de certains secteurs, souvent impliqués à plusieurs titres dans des attentats, des homicides, des dépiages et des pouvoirs plus ou moins occultes ? Je ne crois pas qu'il y ait beaucoup de politiciens de premier plan sincèrement prêts à courir ce risque et je ne crois pas que l'année à venir puisse justifier des attentes de ce type. Le seul espoir pourrait venir d'un profond et radical changement de la classe politique dirigeante, mais peut-être que cela aussi n'est rien d'autre qu'une illusion »²⁵.

Pour une grande partie des 1 700 substituts du procureur, un certain fatalisme est de mise, notamment en ce qui concerne leur possibilité de sortir vainqueurs du conflit qui les oppose au Président et au garde des Sceaux. Parmi les quelques dizaines de substituts en charge de procédures « sensibles », le découragement l'emporte. En l'absence de soutiens en provenance des médias, du patronat, des partis gouvernementaux et, surtout, de leur propre hiérarchie, leurs chances d'aboutir à des condamnations dans les dossiers concernant de hauts personnages publics sont minimes. Une pratique courante veut qu'un procureur avertisse confidentiellement un politicien faisant l'objet d'une enquête, ce que les substituts peuvent ressentir comme une forme de déloyauté envers l'institution. Cette dimension tacite des relations interinstitutionnelles n'en est pas moins contraignante, et les accointances entre hauts magistrats et « puissants » heurtent autant l'*illusio* de certains « petits juges » qu'elles limitent ce qu'ils s'autorisent, contribuant de la sorte à stabiliser l'ordre politique. Les rapports de ses occupants à l'institution judiciaire divergent, mais en inculquant ce qu'il convient de faire, en dissuadant les usages déviants, les hauts magistrats concourent puissamment à « l'apparente fixité des institutions »²⁶.

C'est aussi une forme de collusion que déplore Gerardo Chiaromonte dans son bilan du quinquennat passé à la présidence de la Commission parlementaire antimafia : « Il nous a semblé faire pression sur un mur de caoutchouc ». Le député PDS admet la « sensation que nos conclusions n'étaient pas prises en considération par qui de droit et surtout par le gouvernement, mais aussi par le Conseil Supérieur de la Magistrature » et se désole des sentences de la première section pénale de la cour de Cassation défavorables au pool antimafia de Palerme : « Se renforça en nous l'opinion que la mafia n'était pas seulement une force contre l'Etat, mais opérait dans le même temps dans les institutions et dans l'Etat »²⁷.

Souvent dénigrée comme une caste irresponsable par le Président Cossiga, la magistrature n'est pas perçue comme un collectif fondamentalement opposé aux politiciens et fait d'ailleurs l'objet de critiques comparables. Dans les médias, les courants syndicaux sont

²⁴ P. Ottone, « Il giovane, il vecchio e la legge », *La Repubblica*, 14/02/1992, p. 15.

²⁵ Felice Casson, *Lo stato violato*, Venise, Il Cardo, 1994, p. 113.

²⁶ Anthony Giddens, *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987, p. 121.

²⁷ Cité par Giuseppe D'Avanzo, « "Contro di noi, un muro di gomma" », *La Repubblica*, 20/02/1992, p. 12.

régulièrement accusés d'obéir à leurs interlocuteurs politiques (« *collateralismo* » fut un néologisme à la mode pour dénoncer les liens entre le courant de gauche Magistratura Democratica et le PCI). Leur financement par certains partis ou groupes d'intérêt est un fait avéré (dans les années 1970, le fondateur de la loge P2 a financé le courant de droite Magistratura Indipendente) ; le CSM est désigné comme l'un des hauts lieux de la *lottizzazione* (distribution partisane des postes) ; le corporatisme de l'ANM et son fractionnement en courants politisés sont souvent dénoncés. Au centre de critiques de tous bords (des militants de gauche vitupèrent contre une justice à la solde des puissants, des radicaux et autres « garantistes » contre des violations des droits de la défense, des représentants de la majorité contre les toges rouges, des militants antimafia contre les veto de l'ANM et du CSM à Giovanni Falcone, etc.), « la magistrature » paraît en position de faiblesse. Des journalistes influents s'émeuvent de « l'inefficacité de la justice », des éditorialistes pro-gouvernementaux dénoncent la « politisation d'une caste de fonctionnaires privilégiés » que le référendum de 1987 sur la responsabilité civile des juges (tous les courants de l'ANM avaient appelé à voter contre) aurait remis en place : 80 % des votants approuvèrent la position défendue par les socialistes et les radicaux. Une rédactrice d'un des rares groupes de presse ayant régulièrement prêté mains fortes aux juges instructeurs réprovoque un CSM « souvent retranché sur des positions corporatives ou de lotisation idéologique et politique »²⁸. Très hétérogènes, ces griefs ont pour effet de rendre plus acceptables les propositions de réforme promues par les dirigeants socialistes (leur programme électoral prévoit la séparation des carrières entre magistrats du siège et du parquet), projets encouragés par de nombreux ténors de l'opposition (les radicaux en tête) pour en finir avec la « politisation de la magistrature ». Parmi les grands partis, seul le PCI prend régulièrement fait et cause pour les substituts, et ce depuis le milieu des années 1970²⁹ ; mais en 1992, la formation en pleine mutation (PDS) perd encore du terrain sur le plan électoral.

Des hauts magistrats responsables et des substituts démotivés

Prompt à menacer les organisations de magistrats, à dénigrer nommément certains substituts, le président de la République entretient de meilleures relations avec les chefs de juridiction, qui doivent leur nomination aux recommandations politiques. A Milan, le procureur F. S. Borrelli doit son poste au laissez-passer de la DC et du PSI ; le procureur général Giulio Catelani fait figure de haut magistrat responsable et cultive de bons rapports avec les dirigeants des deux principaux partis³⁰. Le 4 février 1992, le procureur en chef du parquet de Rome Ugo Giudicandrea demande sans surprise au Tribunal des ministres le classement de l'enquête sur Gladio et absout les dirigeants de la structure secrète de toutes les accusations formulées par le substitut F. Casson. A la tête d'un parquet stratégique (au motif que la plupart des administrations et entreprises publiques ont leur siège central dans la capitale, il dessaisit nombre de parquets et est surnommé « port des brouillards » où s'enlisent les instructions), le haut magistrat paraît abonder dans le sens du Président de la République. Ayant atteint la limite d'âge, il obtient du Conseil des ministres une dérogation lui permettant de prolonger son mandat d'un semestre. L'avancement automatique des carrières, une règle obtenue de haute lutte, n'a aboli ni l'emprise de la hiérarchie ni l'ingérence des politiques.

Avant (et après) *Mani Pulite*, il n'est pas rare d'entendre les magistrats spécialisés dans la lutte antimafia ou dans la lutte anticorruption clamer leur désarroi. Persuadés de buter sur

²⁸ Silvana Mazzocchi, « Tutte le leggi da rifare per evitare il Far West », *La Repubblica*, 22/02/1992, p. 8.

²⁹ Cf. Antoine Vauchez, « Une magistrature d'influence ? Le parti communiste italien (PCI-PDS) et les juges (1969-1994) », *Revue juridique des Barreaux*, 55-56, février-juin 1999, pp. 171-187.

³⁰ Le 5 mars, il écrit une lettre de remerciement à B. Craxi à propos des photos d'une soirée passée ensemble que l'« illustre président » a bien voulu lui envoyer.

d'imposants réseaux occultes, désavoués par leur hiérarchie, leur conscience de l'étendue de la corruption n'a d'égale que leur sentiment d'impuissance. Si tous les titulaires de dossiers sensibles pressentent que leurs instructions ont été dépistées par les services de Renseignement, les adhérents du courant de gauche (MD) de l'ANM savent avoir été systématiquement fichés³¹, ce qui alimente chez eux une posture cryptologique très prégnante depuis les « années de plomb » qui firent plusieurs victimes parmi les collègues³². Les moyens qu'ils réclament à cor et à cri depuis des années ne sont guère pris en considération et les dossiers qu'ils instruisent sont fréquemment transmis et classés à Rome. Ces échecs et vexations à répétition ont sédimenté leurs perceptions du possible³³.

Enquêter sur des parlementaires s'avère compliqué. *Primo*, la pratique de l'immunité parlementaire a bien fonctionné au cours de la X^e législature (1987-92), seules 9,5 % des 380 demandes d'autorisation d'enquête (lesquelles concernaient 190 parlementaires, dans la plupart des cas pour des plaintes en diffamation) ont été accordées par les deux commissions. *Secundo*, la loi d'amnistie adoptée en 1989 sur proposition du gouvernement Andreotti empêche de poursuivre les délits contre l'administration publique commis avant octobre 1989. *Tertio*, le nouveau Code de procédure pénale entré en vigueur le 24 octobre 1989 a été préparé par des juristes « garantistes ». Censé rétablir l'équilibre entre défense et accusation, il doit amorcer la transition d'un système inquisitoire à un système accusatoire plus proche des régimes de *common law*. La disparition du juge d'instruction, l'ouverture de l'action pénale par le ministère public, le contrôle exercé par la nouvelle figure du juge des enquêtes préliminaires (GIP) qui est aussi juge des audiences préliminaires (GUP) pouvant décider du classement de l'affaire, la possibilité d'une négociation entre les parties (*patteggiamento*) et d'une procédure abrégée (*rito abbreviato*) en constituent, sur le papier, les traits saillants. Rien dans le nouveau Code, qui prévoit même une restriction du recours à la détention préventive, ne laisse entrevoir une montée en puissance des substituts chargés de la lutte anticorruption. Du reste, ces derniers prédisent un allongement de la procédure, craignant de voir leurs instructions entravées par le contrôle juridictionnel d'un GIP garant du respect des règles en mesure de refuser une demande d'arrestation ou de renvoi en jugement. Trois mois avant d'intégrer le pool *Mani Pulite*, le substitut Piercamillo Davigo affirme publiquement : « il n'y a plus grand chose à attendre de la répression pénale. Ce qui est apparu dans les enquêtes judiciaires est apparu par hasard »³⁴. Si la « teneur » du nouveau Code dépend des usages, ceux-ci, aussi conformes soient-ils, ne sont pas réglés sur les règles juridiques³⁵ et varient en fonction des estimations du faisable. Aussi, est-ce dans le cours de l'action et d'un contexte mouvant que les membres du pool milanais expérimenteront de nouvelles pratiques, exploiteront de nouvelles opportunités et donneront ainsi l'impression de se jouer de ces

³¹ En 1980, les fiches détaillées de 77 magistrats, presque tous affiliés à MD, furent découvertes au domicile du général Maletti, chef de département du SID, partie d'un fichier plus complet du service intérieur, cf. Gianni Cipriani, *Giudici contro. Le schedature dei servizi segreti*, Rome, Editori Riuniti, 1994, p. 170.

³² Hervé Rayner, « Les théories du complot dans les interprétations du terrorisme en Italie: la prégnance du point de vue cryptologique », in Gius Gargiulo, Otmar Seul (dir.), *Terrorismes: l'Italie et la l'Allemagne à l'épreuve des années de plomb*, Paris, Michel Houdiard Editeur, 2008, pp. 162-193.

³³ A savoir des évaluations immergées dans l'action, qui passent par les sens et par l'habitus d'acteurs liés les uns aux autres. Il s'agit d'opérations quasi continues de calibration (anticiper les conséquences de ses actes), à la fois filtrées et générées par des schèmes de perception pré-agencés liés à des dispositions durables et par les positions occupées dans divers univers sociaux, mais aussi par des variables situationnelles *hic et nunc*, Hervé Rayner, *Les scandales politiques, l'opération « Mains propres » en Italie*, Paris, Michel Houdiard, 2005.

³⁴ Cité par Elio Veltri in *Da Craxi a Craxi*, Bari, Laterza, 1993, p. 232. Dans un entretien publié par *Epoca* en septembre 1991, P. Davigo déplorait que l'action pénale ne s'était exercée que dans 12 % des 66 025 cas parvenus au parquet de Milan en 1990, lui et son procureur faisaient part du manque de personnel aggravé par le nouveau code de procédure pénale.

³⁵ Pour une critique de l'illusion juriste, cf. Violaine Roussel, « Les magistrats dans les scandales politiques en France (1991-1997) », thèse pour le doctorat en science politique, Paris X-Nanterre, 1999, pp. 569-578.

règles écrites tant il est possible, pour peu que les circonstances s'y prêtent, de les utiliser de façon contraire à l'application standardisée voulue par leurs inspireurs.

Illustration probante de la primauté des usages, c'est-à-dire du contexte, la notification de mise en examen prévue dans la nouvelle procédure pour informer et protéger la personne placée sous enquête se transformera durant *Tangentopoli* en acte d'accusation puissamment déstabilisateur, voire infamant. Entre 1990 et 1992, l'hostilité des substituts spécialistes de la lutte anticorruption est de mise³⁶ mais, entre 1992 et 1994, de nombreux commentateurs feront du Code de procédure pénale une explication du succès de *Mani Pulite*. Pour ne pas verser dans l'anachronisme et le juridisme (croire que les règles s'imposent de par leur force intrinsèque et qu'elles encadrent les pratiques, *a fortiori* celles des « hommes de loi »), mieux vaut prendre au sérieux les rapports de force qui prévalaient dans le champ judiciaire à quelques mois de « Mains propres ». Enclins à la rétrodiction et aux engagements politiques dont l'acuité redouble avec l'ampleur des scandales (pour ou contre la séparation des carrières, le « pouvoir des juges », etc.), la plupart des spécialistes de la magistrature³⁷, aveuglés par les « éclats » de *Mani pulite*, ont oublié que, début 1992, aucune « révolution des juges » ne pointait à l'horizon³⁸. Sonnés par les piques du président Cossiga, les délégués syndicaux sont sur la défensive et le secrétaire à l'ANM espère alors timidement « réussir à s'opposer au plan d'occupation partitive du secteur judiciaire »³⁹.

De la tournure des relations interinstitutionnelles...

Issues d'un processus d'objectivation, les institutions sont ouvertes à la désobjectivation. C'est en tenant compte de la force instituante de l'événement (les acteurs se pliant à leurs projections fluctuantes) que je vais montrer comment une tournure des relations intra et interinstitutionnelles peut reconfigurer une conformation d'ensemble. Le 17 février 1992 à Milan, Mario Chiesa, un dirigeant hospitalier membre du PSI, est arrêté en flagrant délit en train d'empocher un pot de vin versé par un petit entrepreneur. En avril, après la collaboration de plusieurs entrepreneurs avec le substitut du procureur Di Pietro, des mobilisations multisectorielles font de « l'affaire Chiesa » un scandale de portée nationale. Face à l'extension inopinée de l'enquête, le procureur Borelli adjoint Davigo et Colombo à Di Pietro ; ils deviennent le pool « Mains propres ».

Après l'éclatement de son pool antimafia en 1991, le procureur sait que faire équipe autour d'un dossier sensible ne va pas de soi et maintiendra une position centrale : durant les premières semaines, il sert d'intermédiaire entre les substituts, puis entre ces derniers et les agents externes au Parquet qui font pression pour entrer en contact avec le pool. La

³⁶ En 1990, le substitut de Turin Marcello Maddalena a fondé le *Movimento per la Revisione del Nuovo Codice di Procedura Penale* auquel 600 collègues adhèrent. G. Colombo estime que les enquêtes de grande envergure, notamment celles concernant la criminalité organisée, seront plus difficiles à mener, cf. G. Colombo, « Il nuovo codice di procedura penale », in Raimondo Catanzaro, Filippo Sabetti (dir.), *Politica in Italia, i fatti dell'anno e le interpretazioni Edizione 1990*, Bologne, Il Mulino, 1990, pp.69-86.

³⁷ Notamment ceux issus du Centre de recherche et d'étude sur l'ordre judiciaire (CESROG) à Bologne.

³⁸ « Finalement, la crise politique qui s'est ouverte en 1992, avec la campagne "Mains propres" et ce qui a suivi, c'est-à-dire l'écroulement d'organisations autrefois solides comme la Démocratie-chrétienne et le Parti socialiste, aura été une conséquence des pouvoirs nouveaux de la magistrature qui, en lui donnant un pouvoir discrétionnaire très grand, a affaibli l'influence de tous les partis », Carlo Guarnieri, Patrizia Pederzoli, *La puissance de juger*, Paris, Michalon, 1996, p.170. Selon David Nelken, « la clé de Tangentopoli réside dans les garanties d'indépendance particulièrement fortes dont bénéficient les juges vis-à-vis du gouvernement et du Parlement », « The judges and Tangentopoli », in Stephen Gundle, Simon Parker, *The New Italian Republic*, Londres, Routledge, 1996, p. 194.

³⁹ « Ecco in nomi dei giudici eletti ai vertici dell'ANM », *La Repubblica*, 26/03/1992, p. 18.

composition syndicalement hétéroclite de ce trio (un membre de MI, un membre de MD, un non-inscrit) relève d'un choix délibéré de celui qui, héritier d'une dynastie judiciaire comprenant son grand-père (procureur du roi à la Cour d'Appel des Pouilles) son père (président de la Cour d'Appel de Milan) et son fils (juge au Tribunal civil de Milan), exerce son métier avec distance et assurance. Loué pour sa rigueur et sa discrétion, le procureur se plaît à vanter la réserve nécessaire à sa fonction et à son ambition (depuis 1991, il ne cache plus sa volonté de recouvrer le poste de président de la Cour d'Appel), disposition qui sera mise à mal par l'extension de *Mani Pulite*. Le pool s'élargira considérablement au fil des mois, intégrant de nouveaux éléments du ministère public, mais Di Pietro, Colombo et Davigo en formeront le noyau central jusqu'à la fin 1994.

En tant que pool, la nouvelle formation milanaise n'innove pas car elle renoue avec le travail collégial hérité de la lutte antiterroriste - le premier pool ayant été mis sur pied à Turin en 1976⁴⁰ - et de la lutte antimafia, dont le pool de Palerme formé autour de G. Falcone et P. Borsellino entre 1984 et 1987 reste la référence. Il ne s'agit pas non plus de la première équipe de magistrats spécialisés dans la poursuite des délits touchant l'administration publique. De tels groupes avaient déjà vu le jour, notamment à Milan en 1981-82 et à Turin en 1983, avec cinq substituts et quatre juges d'instruction issus de différents courants syndicaux. En revanche, l'un des apports majeurs de *Mani Pulite* réside dans la systématisation de la collégialité en matière de lutte anticorruption. En effet, les turinois s'entraidaient, mais chacun restait titulaire de son dossier, à l'inverse, les milanais coopèrent sur une même instruction selon le principe, ratifié par la Cour de cassation le 23 avril 1992, que chaque nouveau volet doit être relié à l'arrestation de M. Chiesa. A partir de juin, ils travaillent à la manière d'une chaîne de montage, A. Di Pietro s'occupe principalement des auditions, G. Colombo épluche la documentation et P. Davigo rédige les demandes d'autorisation d'enquête envoyées au Parlement.

Amenés par les journalistes à répondre du succès de Mains Propres, questions qui peuvent aussi viser leur supposé « attentisme » avant 1992, les membres du pool tiennent un discours polyphonique oscillant entre l'idéologie professionnelle du principe de légalité (le caractère obligatoire de l'action pénale) et une acceptation de l'influence exercée par le climat externe au secteur judiciaire, ce qui pourrait passer aux yeux des gardiens de l'imprescriptibilité du Droit pour une concession répréhensible. Amenés à onduler entre ces deux discours, à nier et à admettre à la fois que leur activité n'obéit pas toujours *stricto sensu* à la loi et dépend étroitement du contexte, ils n'auront de cesse de répéter que ce contexte affecte les résultats de l'enquête, mais pas leurs pratiques présumées en tout point inchangées et conformes à la procédure. Cependant, le procureur va très rapidement sortir de sa réserve habituelle au point d'endosser le rôle inédit de porte-parole de ses investigateurs. A partir des mises en examen des deux précédents maires de Milan, il multiplie les interventions médiatiques, autant d'occasions pour essayer de prévenir les attaques, de livrer sa définition de la situation et d'appeler à la mobilisation :

« Depuis des années à Milan, nous pressentions de tels faits de corruption, il y a avait déjà eu d'autres enquêtes, mais maintenant nous avons les premiers témoignages des protagonistes (...) je peux assurer qu'il n'y a pas d'intouchables. Les gens doivent néanmoins savoir qu'il y a un coefficient de succès de notre activité lié au consentement, à la collaboration de la société civile. Notre engagement pourra être

⁴⁰ Cf. Gian Carlo Caselli, « La cultura della giuridizione », in Edmondo Bruti Liberati, Adolfo Ceretti, Alberto Giasanti (dir.), *Governo dei giudici. La magistratura tra diritto e politica*, Milan, Feltrinelli, 1996, pp. 118-126 ; Antoine Vauchez, « La formation d'une expertise judiciaire en matière de terrorisme : le cas des pools de Turin », *Une magistrature d'influence ? La redéfinition de la profession judiciaire en Italie (1964-1996)*, Thèse pour le doctorat en science politique, Florence, 2000, pp. 164-185.

quantitativement et qualitativement important, mais s'il n'y a pas le consentement, nous n'obtiendrons jamais les résultats que nous attendons. Ma requête est une requête publique de courage : à collaborer avec nous, il ne doit pas y avoir seulement les petits et moyens entrepreneurs mais, pour rompre le cercle oligopolistique qui s'est créé autour des adjudications, il faut que tous les niveaux, même les associations de grands entrepreneurs, agissent »⁴¹.

Au *Corriere della Sera*, il confie « qu'il y a peu de temps, la magistrature était montrée du doigt comme une corporation d'arrogants, alors ce recouvrement me semble une belle chose »⁴². A compter de cette première série de déclarations, il assume auprès des médias le rôle de protecteur (des journalistes le comparent à un paratonnerre) du pool. Pour neutraliser les accusations de politisation, il devra à chaque intervention exciper du respect scrupuleux des règles de droit⁴³. L'équanimité du procureur, l'image de neutralité du pool et l'impression de conformité à la loi confèrent alors aux substituts des marges de manœuvre d'autant plus larges que des mobilisations extérieures aux institutions judiciaires les appuient.

Quand les 36 élus de l'ANM se réunissent en mai afin de renouveler le comité directeur, l'affaire Chiesa a pris de l'ampleur. Les représentants des quatre courants s'accordent pour saluer les collègues milanais dont le succès justifierait l'opposition résolue aux projets du ministre de la Justice. Après une nuit de tractations et à la surprise générale, les élus du courant de centre-droit Unità per la Costituzione (UC) se retrouvent pour la première fois minoritaires, contraints à l'opposition par l'alliance insolite de MI, MD et MR (Movimenti Riuniti), dénouement hautement improbable eu égard à l'histoire de l'ANM. Cette issue imprévue relève de faits pour le moins contingents : la concurrence pour la présidence entre les deux candidats d'UC, qui se neutralisent avec plus de mille voix chacun, aurait lassé les délégués de MI pressentis pour gouverner l'ANM en coalition avec UC. Les élus du courant de droite vont alors virer de tactique et proposer à leurs homologues des deux courants minoritaires marqués à gauche de former une majorité inédite à trois. Ce retournement spectaculaire advient en lien étroit avec « Mains propres », d'autant que la composition œcuménique du pool milanais a rendu concevable l'impossible en servant de référence aux promoteurs de cette étrange coalition gauche-droite. Le nouveau secrétaire général d'affirmer : « Ce n'est pas un hasard si la défense de l'indépendance du Ministère public est le premier point du programme du nouveau comité. Ce qui se passe à Milan est sous les yeux de tous et devrait servir de leçon à ceux qui ont cru que les exigences de coordination et d'efficacité de l'action du ministère public puissent trouver une réponse sous la forme d'une direction centralisée de la politique de répression pénale ou dans la soumission du ministère public au contrôle politique ». Stupéfait par l'éviction d'UC, un magistrat commente : « C'est comme si la Démocratie Chrétienne n'était plus au gouvernement »⁴⁴. A Palerme, lors de l'assemblée nationale de l'ANM, la plupart des orateurs, à la fois abattus par l'attentat contre G. Falcone et galvanisés par l'extension de *Mani pulite*, placent les politiciens au banc des accusés et réclament l'abolition de l'immunité parlementaire, G. Colombo y lance un appel à la mobilisation : « Si nos enquêtes ont donné des fruits, c'est parce que nous avons reçu le soutien de la société civile. La même chose devrait arriver contre la mafia. Seuls, nous ne pouvons faire grand chose »⁴⁵. Ces déclarations illustrent

⁴¹ Cité in « Non esistono intoccabili », *L'Espresso*, XXXVIII, 10/05/1992, pp. 14-16.

⁴² Cité in Corrado De Cesare, *Borrelli, Corruzione e giustizia*, Milan, Kaos Edizioni, 1999, p. 27.

⁴³ Sur les enjeux de cette « mise en conformité », cf. Violaine Roussel, « Les magistrats dans les scandales politiques », *Revue Française de Science Politique*, 48, avril 1998, pp. 245-273.

⁴⁴ « Fuori la "DC" dei giudici », *La Repubblica*, 12/05/1992, p. 21.

⁴⁵ Cité in « 'E voi politici ripudiate la mafia' », *La Repubblica*, 21-22/06/1992, p.3. Le document final adopté par les magistrats ressemble à un violent réquisitoire : « Tant que des segments de la classe politique

comment la tournure inédite des élections professionnelles entre en phase avec les premiers « exploits » du pool milanais, résonance qui va reconfigurer significativement les opportunités au sein du secteur judiciaire et ce d'autant plus que la surprenante issue de l'élection présidentielle conforte les promoteurs de cette coalition longtemps inenvisageable.

Alors qu'elle paraissait devoir se jouer entre les membres du CAF (acronyme journalistique désignant Craxi, Andreotti et Forlani), l'élection présidentielle, perturbée par l'extension de *Mani pulite* puis par l'attentat contre G. Falcone, voit la victoire, le 25 mai, du président de la Chambre Oscar Luigi Scalfaro à l'issue du seizième tour avec 672 suffrages en provenance des partis de la majorité, du PDS, des Verts, de *La Rete* et des radicaux. Cette victoire inattendue est présentée comme celle d'un démocrate-chrétien anomal, étranger au CAF, d'un « honnête homme, en dehors des jeux de courant. Sans taches ni soupçons de vols ou malversations »⁴⁶. Le 3 juin, la première séance du CSM présidée par O. L. Scalfaro renforce une plausibilité depuis peu favorable aux substituts : dans la lignée de son discours d'investiture, le Président de la République revient sur son passé de magistrat et se prononce nettement en défense de l'indépendance de la magistrature, discours bien accueilli par les responsables syndicaux tant il contraste avec les invectives de F. Cossiga. Les substituts du pool peuvent aussi compter sur la bienveillance du Président⁴⁷ du fait des liens qui l'unissent au procureur de Milan. Le chef de l'Etat est un ami de la famille Borrelli depuis l'immédiat après-guerre quand, jeune procureur à Novara, il sympathisa avec Manlio Borrelli, président de section à la cour d'Appel de Turin, qui a même été de ceux qui l'ont convaincu d'embrasser la carrière politique⁴⁸. L'élection surprise de Scalfaro à la présidence de la République fait donc partie, à plus d'un titre, des contingences qui ont favorisé l'enquête. A la mi-juin, le Président a téléphoné au procureur pour s'enquérir de la véracité des accusations de M. Chiesa contre Craxi. L'absence de démenti n'est peut-être pas étrangère à sa décision, lourde de conséquences, de renoncer à la nomination du leader socialiste à la présidence du Conseil. Ce lien d'amitié, qui pourrait alimenter des soupçons, n'a pas été mentionné dans la presse ; à peine élu, le Président soutient publiquement le pool, ce qui lui permet de soigner son image de moraliste irréprochable, de s'émanciper de la DC et de mettre à mal certains de ses détracteurs.

En quelques semaines, la façon de faire du pool s'impose comme le modèle à imiter car elle s'apparente à une garantie de succès : appelée à trancher sur la légalité des accusations de corruption formulées par les parquetiers milanais, la Cour de cassation a reconnu, contrairement à ses avis précédents, le statut d'entreprise publique des sociétés par actions paramunicipales ; de même, contrairement aux attentes des avocats de la défense, la plus haute juridiction et le Tribunal des libertés n'ont pas désavoué des mises en détention qui auraient pu passer pour d'intenables coups de force. Formule médiatique équivoque, la « méthode Di Pietro » désigne tour à tour le choix du chef d'inculpation, l'interpellation d'entrepreneurs, la coordination rapprochée des forces de police, l'informatisation des dossiers ou le recours massif aux détentions préventives. S'abritant derrière cette formule à succès, nombre de substituts spécialisés dans la poursuite des délits financiers se l'approprient rapidement, la différence principale résidant dans la désinhibition consécutive à l'ampleur des mobilisations de soutien, nouveau climat désinhibiteur dont le pool milanais est perçu comme le *Deus ex machina*. L'hétérogénéité de ce nouveau groupe composé d'individus aux

continueront à fonder leur pouvoir sur des parts significatives de consentement criminel, la réponse globale de l'Etat est destinée à rester partielle ».

⁴⁶ « Un galantuomo al Quirinale », *La Repubblica*, 26/05/1992, p. 1.

⁴⁷ Lors d'une séance du CSM, O. L. Scalfaro, citant l'enquête milanaise, souligne qu'« il faut recommencer par la reconstruction des valeurs morales », cité in « "Non c'è solo lo Stato degli indegni" », *Il Corriere della Sera*, 23/07/1992, p. 3.

⁴⁸ Cf. Marcella Andreoli, *Borrelli, direttore d'orchestra*, Milan, Baldini&Castoldi, 1998, pp. 85-86.

trajectoires sociales, hexis corporelles, origines géographiques, appartenances syndicales et opinions politiques contrastées se révélera une ressource, notamment pour attirer des soutiens et parer aux accusations de politisation. Cet aspect hétéroclite convient également à la mise en récit journalistique, les chroniqueurs se plairont à relater l'étrange union de ces personnages dissemblables dont l'élément le moins légitime au regard des critères de l'excellence judiciaire en deviendra la figure de proue.

Cas inédit pour un magistrat, la popularité qui entoure rapidement Di Pietro constitue une énigme. Les mobilisations qui prennent place en son nom débordent très largement le secteur judiciaire ou le cercle étroit des partisans de la « question morale ». A partir de mai 1992, d'innombrables initiatives se réfèrent au substitut, qui passe du quasi-anonymat au vedettariat : des milliers de lettres lui parviennent de toute l'Italie, des slogans à sa gloire couvrent les murs de nombreux édifices, il fait la une des principaux quotidiens puis les couvertures des magazines. Ce processus de charismatisation constitue l'un des traits structurels de *Tangentopoli* en ce qu'il bouleverse durablement les perceptions du possible et élargit considérablement les espaces de mobilisation. La saillance de Di Pietro auprès des pairs ne va pas de soi : issu d'une famille de petits paysans méridionaux, avec « une possibilité sur mille de devenir magistrat de la République et neuf cent quatre-vingt-dix-neuf de grandir, vivre et mourir berger ou paysan »⁴⁹, ancien ouvrier expatrié, porteur de l'étiquette infamante de « juge policier » (ses anciens collègues du parquet de Bergame le surnommaient John Wayne ; au Palais de Justice de Milan, il préfère déjeuner à la cantine des carabinieri), il servira pourtant de point de ralliement aux substituts les plus exposés aux attaques des élus, et ce d'autant plus que, n'étant pas inscrit à l'ANM, il n'est pas marqué sur le plan syndical. Ses bons rapports avec les membres de la PJ constituent un autre atout, tout comme son habileté lors des auditions. Les premiers succès de l'enquête, souvent attribués à la « méthode Di Pietro », contribueront grandement à la subversion du code de procédure pénale, à la diffusion d'applications imprévues. En 1993, l'inspirateur du code, l'avocat Giandomenico Pisapia, réprovoque l'usage désinvolte du pool, accusé d'en avoir altéré le sens garantiste⁵⁰. Les opportunités saisies par les enquêteurs relèvent d'usages redevables d'un contexte particulier, et non de la teneur intrinsèque du texte avec lequel ils composent avec leurs perceptions du possible : les mobilisations multisectorielles émergentes ouvrent des perspectives inédites, placer des élus en détention paraît soudain moins risqué.

Une séquence achève de convaincre nombre d'acteurs de la force acquise par Di Pietro : entre 23 et le 26 août 1992, Craxi publie dans l'*Avanti!* trois articles soupçonnant les liens d'amitié entre le magistrat et certains des *Tangentocrati* qui auraient bénéficié d'un traitement de faveur. L'ancien président du Conseil fait allusion à des irrégularités de l'instruction et demande une contre-enquête du CSM. Ce coup stratégique - une plainte en diffamation de la part de Di Pietro entraînerait le dépaysement de l'instruction - se révèle rapidement perdant. La quasi totalité des rédacteurs de presse prend fait et cause pour le « juge le plus populaire de l'année (...) qui a décapité les partis »⁵¹. Ce dernier est porté par une vague de soutiens comprenant des magistrats de tous les courants, le Syndicat Autonome de

⁴⁹ Luigi Ferrarella, *L'Intruso, Antonio Di Pietro da Mani Pulite alla politica*, Arezzo, Limina, 1997, p. 3.

⁵⁰ Au congrès national des avocats, G. Pisapia dira : « le nouveau procès était né garantiste, mais quand les normes ne sont pas correctement appliquées, il peut se transformer en un procès super inquisitorial. Et ceci est arrivé plus d'une fois, il a été fait un usage déformé de la détention préventive », critique précisée devant la presse : « Ceci est le second chapitre douloureux de Mains propres. Quand nous avons rédigé le nouveau code, nous avons aboli la définition "avis de délit" et nous avons choisi celle d' "information de garantie" justement afin de souligner le fait que cette institution devait servir à informer le mis en examen - et seulement lui - de ce qui s'opérait à son encontre. Au contraire, cet instrument a été complètement déformé (...) j'en veux surtout - et peut-être exclusivement - à ceux qui répandent les informations. Et durant ces mois, la violation du secret a été continue », cité in « Pisapia ai giudici "Troppo carcere" », *La Repubblica*, 9/09/1993, p. 10.

⁵¹ M. Brambilla, « Di Pietro torna, ride e sta zitto », *Il Corriere della Sera*, 27/08/1992, p. 7.

Police, la Fédération des femmes au foyer, un comité Mains propres, etc. Signe tangible de l'isolement de B. Craxi, la polémique divise les socialistes, des ténors, dont le ministre de l'Environnement Carlo Ripa di Meana (son témoin de mariage), le désavouent. Dès lors, c'est une image de vulnérabilité que Craxi renvoie, comme si le capital symbolique s'était inversé.

A Milan, puis progressivement et inégalement dans de nombreux parquets, de fortes oscillations des perceptions du possible se répandent et se répondent, ouvrant la voie à de nouveaux engagements. A la fin de l'année, la « crise de la magistrature » semble un lointain souvenir. A l'inauguration de l'année judiciaire 1993, le procureur général de la Cour de Cassation salue un « tournant » ; un célèbre éditorialiste loue les « nouveaux rapports que le pouvoir judiciaire a su retrouver et stabiliser avec l'opinion publique et avec la conscience du pays »⁵². Au Palais de justice de Milan, les repositionnements sont stupéfiants : autrefois discret, le procureur pourfend les politiciens dans les médias ; le procureur général se félicite d'« une année qui doit être considérée décisive pour le progrès moral et civil de notre société »⁵³, donnant l'impression d'avoir tourné le dos à ses alliés politiques ; le président de la cour d'Appel, fidèle d'Andreotti (et future victime de *Mani Pulite*), participe au chœur de louanges. La concaténation de scandales bouleverse le dicible et le faisable. Confrontés aux soutiens interclassistes et interpartisans entourant Di Pietro, la plupart des caciques de la DC et du PSI renoncent à radicaliser l'affrontement, toute attaque directe semblant promise à l'échec. Qu'ils l'acclament ou le réprouvent, les politiciens paraissent condamnés à alimenter la position charismatique du substitut. Enième conversion apparente, un député européen craxien fait de lui le moteur des changements en cours⁵⁴.

Indéniablement, des tendances « lourdes » (évolution de la composition sociale, successions des cohortes, émancipation progressive des substituts vis-à-vis de la hiérarchie, féminisation) engendrent continûment des effets sur la morphologie, les évaluations et les pratiques de la profession, modifications qui ne sont pas étrangères à ce qui se passe dans le secteur judiciaire à partir du printemps 1992. L'histoire du champ ne peut être balayée, ses luttes ont affecté les pratiques : dans les années 1990, s'opposer ouvertement à son procureur ou aux gouvernants sont des gestes moins coûteux qu'avant⁵⁵. Face aux processus enroulés constitutifs d'un événement, il est vain de démêler le « structurel » du « conjoncturel », mieux vaut comprendre comment les structures se révèlent sensibles aux événements qu'elles encadrent. Il serait donc réducteur d'envisager *Mani pulite* comme un phénomène instantané et radicalement novateur, surgi du présent, du hasard ou du bon vouloir d'un collectif omniscient⁵⁶. De même, il serait erroné d'aborder ce moment comme l'aboutissement de

⁵² Les magistrats de Mains Propres « ont fini par devenir le bras armé de la soif populaire de justice contre les despotes, voire même un facteur décisif pour accélérer l'indispensable rénovation de la classe dirigeante du pays », M. Riva « Quel secco "pro memoria" ai tanti Di Pietro mancati », *La Repubblica*, 14/01/1993, p. 10.

⁵³ cité in « "Parte da noi il riscatto morale" », *La Repubblica*, 19/01/1993, p. 11

⁵⁴ Selon Giuliano Ferrara, « le travail du juge qui arrêta Mario Chiesa (et de ses collègues) conditionne entièrement les mouvements, le langage et les choix de la politique italienne (...) C'est un juge qui réalise une révolution légale à travers une enquête. Une chose jamais vue. Il y a vingt ans, John Sirica a contraint Richard Nixon à la démission. Aujourd'hui, Di Pietro fait une chose très différente : il abolit les partis dans leur forme actuelle, il change la Constitution matérielle de ce pays, son système politique, à coup de mandats d'arrêt », « Il magistrato-eroe non può cancellare la vergogna del sistema », *Il Corriere della Sera*, 1/02/1993, p. 2.

⁵⁵ Le spécialiste de la magistrature Giorgio Freddi écrivait en 1968 qu'une « idéologie d'opposition » avait vu le jour parmi les magistrats entre 1958 et 1967, *Tensioni e conflitti nella magistratura. Un'analisi istituzionale dal dopoguerra al 1968* cité par Francesca Zannotti in « L'Organizzazione giudiziaria italiana e l'espansione dei poteri della magistratura », *Amministrare*, XXIV, 3, 1994, p. 407.

⁵⁶ Stella Righettini a tendance à prêter aux magistrats une omniscience stratégique collective : « la politisation de la magistrature pénale se présente comme une stratégie de recouvrement de légitimité et de sortie de l'isolement des années 80, stratégie poursuivie avec une rupture du modèle de relation basé sur le "collatérisme" et un recours insolite à la communication médiatique », « La politicizzazione di un potere neutrale. Magistratura e crisi italiana », *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXV, 2, 1995, pp. 255.

causes inscrites dans les structures objectivées et incorporées, ou un phénomène inéluctable à mettre au crédit de la judiciarisation de nos sociétés ou de la « politisation de la fonction judiciaire »⁵⁷. Utiles en ce qu'elles renseignent sur les trajectoires des agents sur une vaste échelle, les études sur la composition sociale du corps⁵⁸ occultent la dimension modulaire des dispositions sociales, lesquelles s'actualisent (ou pas) selon la situation. Prendre en compte les propriétés sociales des magistrats et l'ordonnement du champ judiciaire ne suffit pas à comprendre l'occurrence de fortes variations des évaluations. Une explication de type stratégeste qui mettrait l'accent sur les intentions des acteurs occulterait également le balancement des spéculations. Pour différentes qu'elles soient, ces pistes de recherche - l'une objectiviste, l'autre subjectiviste - ont en commun de sous-estimer combien les ressources et les contraintes qui enserrant les substitués sont aussi et surtout extérieures à l'institution judiciaire et, à ce titre, dépendantes de contextes sur lesquels ils n'ont qu'une très faible prise.

Au parquet de Milan, le changement de contexte amorcé à la mi-1992 est patent. Loin d'un plan de bataille mûrement réfléchi et rationnellement exécuté, loin aussi d'un sous-produit des préconditions structurelles, il s'agit d'une situation émergente faite de multiples cooccurrences intriquées, d'une série de boucles de rétroactions positives où quelques magistrats se saisissent d'opportunités impensables dans les mois précédents. Jusque là, ils butaient sur la « loi du silence » pratiquée par les entrepreneurs soupçonnés de malversation, les cas de corruption avérés demeuraient isolés, les enquêtes n'étaient pas menées à terme. La crise des collusions entre dirigeants politiques et économiques redessine les relations interinstitutionnelles. Parmi les indicateurs d'un brusque changement du rapport de force entre magistrats et politiciens, figure la multiplication du nombre de demandes de levée de l'immunité parlementaire. D'avril 1992 à décembre 1993, 898 demandes parviennent aux deux chambres (soit une moyenne mensuelle de 44,9 contre 6,3 entre 1987 et 1992), 23,3 % sont accordées, soit une nette augmentation. Jamais dans l'histoire du Parlement, les poursuites n'avaient été aussi massives. S'agissant des demandes de poursuite liées à des malversations présumées, le coût du refus de levée de l'immunité apparaît beaucoup plus élevé. Contrairement à ce qu'en ont conclu les politologues Franco Cazzola et Massimo Morisi, cette très forte variation n'est pas ou très peu « le résultat d'un long processus de transformation des pouvoirs dont disposent les magistrats et des horizons culturels qui déterminent leurs activités »⁵⁹, mais renvoie surtout à la brusque rupture des protections liées à la désactivation de réseaux de pouvoir. Exemple parmi beaucoup d'autres, alors que quatre parquets enquêtent sur des loges maçonniques, la Commission parlementaire antimafia les définit comme « le terrain fondamental sur lequel se constituent et se renforcent les rapports

⁵⁷ « La politisation de la fonction judiciaire apparaît ainsi comme le résultat d'un long processus de transformation des pouvoirs dont disposent les magistrats et des horizons culturels qui déterminent leurs activités. Voilà qui contredit une des idées les plus communes sur la crise politique italienne, à savoir que cette dernière a résulté de la récente entrée dans l'arène publique de magistrats prêts à « faire de la politique » », Franco Cazzola, Massimo Morisi, « Magistrature et classe politique. Au delà des urgences de la crise italienne », *Politix*, 30, 1995, p. 90.

⁵⁸ Cf. Giuseppe Di Federico (dir.), *Le caratteristiche socio-culturali della magistratura*, Padoue, Cedam, 1989. Engagée depuis l'ouverture du concours aux femmes en 1963, la féminisation s'accélère dans les années 80 quand 40 % des auditeurs de justice sont des auditrices (p.38). Les magistrats sont de moins en moins issus de familles judiciaires (en 1974, 65% d'entre eux comptaient un parent dans la magistrature, ils étaient 52% en 1982-84, p.89), la « petite bourgeoisie » y est de plus en plus représentée. Parmi les motifs qui les auraient convaincus de passer le concours, les auditeurs de justice des années 80 mentionnent le salaire, la facilité de la carrière et dans une moindre mesure, mais de manière croissante « la possibilité de participer à la vie sociale et politique » (p.60), réponse qui va de pair avec un attrait croissant pour le pénal. Basée sur des questionnaires et des statistiques concernant les différentes promotions des auditeurs de justice entre 1967 et 1986, cette étude reste très incomplète ; les informations sur les origines sociales sont très parcellaires.

⁵⁹ F. Cazzola, M. Morisi, « Magistrature et classe politique », *art. cit.*, p. 90.

de Cosa nostra avec des représentants des pouvoirs publics et privés »⁶⁰, le CSM décide de rendre public les noms de 75 magistrats inscrits à la franc-maçonnerie et prépare des sanctions disciplinaires (21 seront transférés) en s'appuyant sur la documentation du parquet de Palmi (qui recense 28 parlementaires de la maçonnerie officielle et une vingtaine issus de loges couvertes, et dénonce la présence massive de maçons parmi les forces de l'ordre comme un sérieux obstacle aux investigations) mettant en relief l'implication de francs-maçons dans les réseaux de corruption ; l'ANM souligne l'incompatibilité entre la fonction de magistrat et l'affiliation maçonnique. Pendant cette période « bizarre », des dizaines de substituts ont pu mettre en examen des centaines d'*Onorevoli* parce que le coût d'une telle initiative avait considérablement diminué au vu de l'affaiblissement des structures partisans ployant sous les scandales.

Une torsion des institutions

Les scandales en série altèrent particulièrement le champ politique au point que les plus hautes autorités (secrétaires de parti, chefs de l'Etat et du gouvernement) doivent brusquement infléchir leurs tactiques. Les marges de manœuvre du président du Conseil - la nomination puis le maintien de ses ministres, son programme, la composition de sa majorité, la durée de son mandat - sont de plus en plus conditionnées. Mis en examen pour corruption en novembre 1992, le ministre de la Ville C. Conte refuse de démissionner. En l'espace de quelques semaines, un tel choix va s'avérer intenable. Entre février et avril 1993, cinq ministres, dont le garde des Sceaux, quittent le gouvernement Amato après leur mise en examen tandis que le ministre de l'Environnement le fait en signe de protestation contre la « solution politique à Tangentopoli ». L'exécutif semble paralysé.

Cette perte d'autorité est aussi tangible au sein des institutions communales, départementales et régionales. Dans de nombreuses villes, les maires démissionnent et les conseils municipaux, décimés par les informations judiciaires, sont placés sous autorité préfectorale. Le Parlement perd aussi de son autonomie, des enjeux habituellement restreints à l'hémicycle échappent en partie au contrôle de ses occupants, qui doivent tenir compte de pressions exogènes : par leur intrication, les manifestations de rue, articles de presse, aveux d'entrepreneurs, décisions de justice et opérations policières disposent d'une force contraignante. Le Président de la République félicitant le vice-président de la Commission parlementaire de la levée de l'immunité des cinq premiers parlementaires mis en examen à Milan, les parlementaires vont intérioriser ces pressions et, à de rares exceptions près, lever l'immunité de leurs pairs soupçonnés de malversations. Les refus seront suivis par des mouvements de protestation auxquels prendront régulièrement part des représentants du MSI, de la Ligue, de *La Rete*, et dans une moindre mesure, du PDS et d'une partie de l'aile gauche DC. A l'encontre des clivages traditionnels (majorité/opposition, droite/gauche), la position vis-à-vis des magistrats instructeurs tient progressivement lieu de clivage politique discriminant, tant lors des votes en commission d'autorisation d'enquête que lors des échanges entre et au sein des groupes parlementaires. Bon indicateur de cette perturbation, les interpellations traitant de la question judiciaire à la Chambre des députés augmentent sensiblement (206 en 1991, 463 en 1992, 482 en 1993, un record en la matière) et surtout,

⁶⁰ Le rapporteur poursuit : « le lien de solidarité maçonnique sert à nouer des rapports organiques et continus (...) les affiliations maçonniques offrent à l'organisation mafieuse un formidable instrument pour étendre son pouvoir », *Il patto scellerato, potere & politica di un regime mafioso, la relazione alla Commissione parlamentare antimafia di Luciano Violante*, Rome, Crescenzi Allendorf Editori, 1993, p. 84.

elles ont de plus en plus pour objet « le rôle de la magistrature dans le système politique »⁶¹. Depuis l'irruption des scandales, les représentants de l'opposition soutiennent sans ambages les magistrats⁶². Ces revirements expliquent en partie les difficultés éprouvées par les élus qui, soucieux de contrer les magistrats, tentent de marquer les frontières afin de clôturer le conflit.

Brouillage et marquage des frontières

Après avoir dénoncé en vain un « complot politique », les leaders socialistes accusent les magistrats d'outrepasser leurs prérogatives. Avec l'extension des scandales, ce type d'accusation devient l'antienne de nombreux élus, au delà du seul « parti des inculpés ». Qualifiant l'enquête milanaise d'« absolument méritoire », le président du comité parlementaire sur les services secrets G. Chiaromonte (PDS) n'en déplore pas moins les interventions publiques des magistrats : « l'assainissement de la vie politique est le devoir des partis, non de la magistrature. Ou les partis se régénèrent de manière radicale, ou bien il n'y a rien qui puisse sauver la démocratie italienne »⁶³ avant d'invoquer la nécessité « d'éliminer ou de réduire au minimum la conflictualité entre les différents pouvoirs de l'Etat »⁶⁴. Lors d'un colloque sur « l'honnêteté en Italie », le député républicain (PRI) et ancien magistrat G. Ayala (PRI) met en garde contre « la voie judiciaire à la refondation de l'Etat. Il ne faut pas déléguer aux magistrats, c'est au Parlement de changer les règles »⁶⁵. Membre de la direction du PSI, G. Tamburrano réprovoque « ce Gherardo Colombo par exemple, qui propose des remises de peine et fournit des suggestions politiques, ce n'est pas son métier »⁶⁶. Le communiqué de la direction de la DC rédigé après la mise en examen de Craxi exprime les craintes face à ce qui semble être une « dilatation » du secteur judiciaire en mesure de conditionner la compétition politique : « l'action de la magistrature ne peut en aucun cas être conçue comme un instrument de lutte politique ou interprétée en dehors des ses propres limites... On ne peut faire au système des partis des procès qui finiraient irrémédiablement par mettre en discussion la garantie de la citoyenneté démocratique »⁶⁷.

Ces conflits n'opposent pas des occupants d'un champ contre ceux d'un autre champ, mais des coalitions transversales, même si certaines séquences laissent accroître à un jeu tendu⁶⁸ entre le pool milanais et les dirigeants socialistes (dans la presse, c'est un « bras de fer Di Pietro/Craxi »). Qu'il s'agisse de se débarrasser de concurrents ou de récupérer du crédit, de nombreux politiciens soutiennent les enquêteurs tandis que ces derniers peuvent se heurter

⁶¹ Il s'agit de la catégorie employée par Franco Cazzola et Massimo Morisi d'après lesquels 23,8 % de ces interpellations étaient à ranger dans cette catégorie durant la XI^e législature contre 9,8 % durant la X^e législature, cf. Franco Cazzola, Massimo Morisi, *La mutua diffidenza, il reciproco controllo tra magistrati e politici nella prima Repubblica*, Milan, Feltrinelli, 1996, pp. 121-154.

⁶² « Observant l'attitude de l'ensemble des députés qui posent des questions ou font des interpellations – et donc pas seulement l'initiative des plus actifs – il est facile de noter combien les propensions critiques des parlementaires de la majorité se font plus fréquentes après la X^e législature, quoique sans atteindre les pics enregistrés dans la deuxième moitié des années soixante-dix ; et combien, au contraire, les critiques de l'opposition diminuent nettement entre 1992 et l'été 1993, après un crescendo constant entre la VII^e et la X^e législatures. On peut donc clairement voir l'effet divergent que la période de Tangentopoli (évidemment, c'est seulement à la période que nous nous référons) produit dans les attitudes des parlementaires », *ibid.*, p. 127.

⁶³ Cité in « "I partiti non si risanano ci processi" », *La Repubblica*, 21-22/06/1992, p. 7.

⁶⁴ Cité par G. Napolitano in *Dove va la Repubblica, 1992-1994 una transizione incompiuta*, Milan, Rizzoli, 1994, p. 34.

⁶⁵ Cité in, « Si parla d'onestà, solo posti in piedi », *La Repubblica*, 24/06/1992, p. 10.

⁶⁶ Cité in « Così l'ho visto perdere la testa », *L'Espresso*, XXXVIII, 36, 6/09/1992, p. 19.

⁶⁷ Une première version (« L'action de la magistrature ne peut être dilatée ») a été modifiée pour ne pas paraître trop hostile aux magistrats, « La DC: i partiti non si processano », *Il Corriere della Sera*, 19/12/1992, p. 1.

⁶⁸ Au sens où E. Goffman l'entend (un jeu en face-à-face) en l'opposant au « jeu relâché » où des instances externes aux protagonistes s'interposent, cf. *Strategic interactions*, Oxford, Basic Blackwell, 1970, p. 116.

aux présidents des cours d'Appel. Par ailleurs, mieux vaut prendre en compte le fait que les institutions judiciaires et politiques étant en constante interaction, nombre de leurs occupants sont imprégnés d'une double culture institutionnelle. A la politisation d'une grande partie des magistrats correspond une juridicisation des nombreux politiciens, diplômés en droit, ayant exercé des professions juridiques (avocats, juristes, magistrats) ou siégeant aux institutions interstitielles (commission antimafia, commission de l'immunité parlementaire CSM, ministère de la Justice). Permettant toute une série d'usages, le credo juriste de célébration de la Constitution est professé tant par les uns que par les autres. Pour les parlementaires qui se disent victimes d'une « invasion de camp », les substituts enfreignent les règles constitutionnelles. Pour eux, l'un des enjeux consiste à resectoriser les litiges, comme la question du financement des partis, ce qu'a tenté à plusieurs reprises Craxi, promoteur d'un projet de loi en la matière et d'une enquête parlementaire, une demande reprise par l'élue libéral Paolo Battistuzzi dans une missive au Président de la République :

« Je ne crois pas que l'escalade de l'action judiciaire puisse être définie comme un coup d'Etat institutionnel, mais il est hors de doute qu'elle assène un coup peut-être définitif à un système politique qui n'a pas, et n'a pas créé, d'alternative. Le Parlement, rapidement et impitoyablement, devrait en être investi, comme nous le demandons depuis des mois »⁶⁹.

La récurrence de ces conflits sur les limites à ne pas franchir indique combien les lignes de partage, c'est-à-dire les logiques sectorielles, ne vont plus de soi. Le 2 février 1993, deux agents de la Brigade financière mandatés par G. Colombo se rendent à Montecitorio afin d'acquiescer les bilans du PSI, requête refusée par le président de la Chambre (Giorgio Napolitano se prévaut des « prérogatives du Parlement ») et rendue publique après 48h quand des parlementaires condamnent une « intrusion » : « Il faut maintenir les frontières qui séparent les pouvoirs de l'Etat » assène le libéral (PLI) A. Biondi : « si les juges continuent d'envahir le terrain de jeu de la politique, il n'y a pas de match ». Admettant n'avoir pas respecté la forme, le substitut assume sa responsabilité, son procureur fait des excuses publiques. Alimentée par les accusations de profanation issues des rangs du PSI, du PLI et de la DC, la polémique sur l'inviolabilité de la Chambre (le règlement prévoit que les agents de la force publique doivent être munis d'une autorisation du président de la Chambre) retombe rapidement, les tenants d'un recours au CSM contre le substitut estimant le coup injouable après l'éloge aux magistrats prononcé par le Président de la République. Quelques jours après la polémique sur le traitement infligé à l'ancien porte-parole du secrétaire sortant de la DC (il a été filmé avec les fers aux poignets, des élus fustigent une « justice médiévale »), le ministre de la Justice et les parlementaires partisans d'une dépenalisation des infractions à la loi sur le financement public des partis renoncent à la suite d'imposantes mobilisations de protestation. Le secrétaire national de DC M. Martinazzoli prévient : « je n'ai pas adressé de critiques aux magistrats. J'ai constaté que le communiqué des magistrats milanais frôlait les frontières du partage des pouvoirs, qui sont l'aspect le plus subtil et le plus décisif du modèle démocratique »⁷⁰. Interrogé sur la possible démission de G. Amato, le député Gerardo Bianco (DC) réplique sur un ton dépité : « mais pourquoi le gouvernement devrait démissionner ? Parce que le juge Di Pietro l'a décidé ? »⁷¹. Lors de ces échanges de coups, les députés ne font jamais bloc, si les représentants socialistes n'ont de cesse de réclamer un « retour de

⁶⁹ Cité in « Il PLI s'appella a Scalfaro "È ora che tu intervenga..." », *La Repubblica*, 30/01/1993, p. 4.

⁷⁰ Cité in « Ore 10, il senato diventa un'arena », *Il Corriere della Sera*, 11/03/1993, p.2. M. Martinazzoli poursuit : « les magistrats sont eux aussi soumis à la loi et la loi, c'est le Parlement qui la fait (...) quand la justice juge un système en son entier, elle risque le déraillement ».

⁷¹ Cité in « Montecitorio e il grande male », *Il Corriere della Sera*, 10/03/1993, p. 4.

l'équilibre entre les pouvoirs constitutionnels », ceux de la Ligue, du MSI ou du PDS les provoquent par le biais des enquêtes judiciaires.

Accuser les substituts d'outrepasser leurs prérogatives reste sans effet, la plupart des élus de l'opposition et des journalistes font d'eux les dignes suppléants d'un pouvoir politique en déroute. Selon le directeur de *La Repubblica*, « ces cinq magistrats incarnent, en chair et en os, l'opération "Mains Propres" » ; les gens, quand ils pensent à une possibilité de renaissance morale, c'est à eux qu'ils se réfèrent, à leurs visages et à leurs noms désormais familiers »⁷². Qui plus est, les aveux des mis en examen reproduits dans les médias ne plaident pas en faveur des politiciens. Les perquisitions des sièges de partis se succèdent, le sentiment d'impuissance s'accroît : en avril 1993, un ancien maire-adjoint socialiste d'Alessandria est arrêté pour corruption durant un meeting du secrétaire national G. Benvenuto, successeur de B. Craxi, qui, interrompu, assiste impuissant à la scène. Face à la commission sénatoriale des autorisations d'enquête qui se penche sur sa mise en examen, Andreotti tire l'alarme : « nous ne pouvons permettre que la magistrature gouverne ». L'inversion du rapport de force avec les substituts crée un profond malaise. Inculpé de corruption, le député B. Tabacci (DC) témoigne de l'inversion de la *fides* : « le dipietrisme est devenu à la mode, si tu n'es pas sur les journaux parce que tu n'as pas arrêté au moins trois personnes, tu n'es personne »⁷³. Le parlementaire E. Macaluso (PDS) déplore « l'arrogance judiciaire » des « justiciers » qui croient « pouvoir mettre en place l'Italie et de ne devoir répondre à personne, sûrs comme ils sont du consentement de l'opinion publique »⁷⁴. Le lendemain, le parquet de Milan met en examen dix parlementaires, P. Davigo plaisante avec les chroniqueurs sur la saturation de son ordinateur, F. S. Borrelli, qui a demandé le renfort de huit substituts, déclare à la télévision que l'opération réserve de nouvelles surprises.

La centralité du pool contraint les leaders politiques, dont les calculs, les actions voire la carrière paraissent suspendus aux décisions de justice. Or, ce sont à la fois les usages multiples (pas seulement politiques) de ces décisions et l'intériorisation par les élus d'un climat jugé hostile qui produisent des effets dévastateurs : à peine mis en examen, Mario D'Acquisto (DC) démissionne de la vice-présidence de la Chambre des députés. Entendu par A. Di Pietro comme personne informée sur les faits, le secrétaire national du PDS évoque à sa sortie devant les caméras une rencontre « cordiale et positive », issue qui mécontente ses adversaires à l'affût d'une « bonne nouvelle » : à la Chambre, démocrates-chrétiens et socialistes ont attendu le reportage du journal télévisé, avant de déplorer un « traitement de faveur » : l'éventuelle poursuite en justice d'A. Occhetto était devenue un enjeu politique de premier ordre.

Ainsi, il serait particulièrement contre-productif d'appréhender *Tangentopoli* en termes d'opposition entre magistrats et politiciens. Outre le fait de reprendre une définition de la situation issue des conflits et d'hypostasier ces collectifs, nous aurions alors tendance à occulter l'une des propriétés centrales de ces scandales : rarement les politiciens n'auront été autant divisés que durant cette phase durant laquelle une partie des élus tente, souvent avec succès, de disqualifier d'autres élus par le biais des enquêtes. Les accusations portées par des magistrats, des entrepreneurs, des journalistes et des politiciens ont transformé plusieurs

⁷² « je serre la main des cinq magistrats tellement différents les uns des autres par l'âge, les expériences professionnelles et les biographies. Borrelli a le physique et la démarche d'un gentleman de la vieille Angleterre, D'Ambrosio rappelle l'un de ces bustes de marbre des juriconsultes de la Rome antique qui constellent l'entrée du "grand Palais" romain, Davigo a un visage souriant et très malin, Colombo subtil et intellectuel, couronné par des cheveux droits comme des fils de fer. Di Pietro a les allures et les couleurs du paysan méridional, un léger sourire aux lèvres », E. Scalfari, « Con i Cinque di Mani Pulite », *La Repubblica*, 26/01/1993, p. 1.

⁷³ Cité in « Tabacci: "microspia in auto" », *La Repubblica*, 24/02/1993, p. 8.

⁷⁴ Cité in « Occhetto: "Giudici, accelerate" » et « E Martinazzoli accusa », *La Repubblica*, 21/05/1993, p. 13.

centaines de professionnels de la politique en prévaricateurs, indignes de l'institution (*dignitas*), définition de la situation difficile à ébranler.

Le capital politique du pool Mains propres

Le pouvoir du pool se mesure à sa capacité à contraindre « les puissants », à leur faire dire et faire des choses contre leur volonté, à les faire dévier de leurs stratégies, voire à les priver de leur liberté. Cette force coercitive du pool provient de la surface sociale des collectifs qui se réclament de son action. Outre les journalistes et autres faiseurs d'opinion, de nombreux politiciens et patrons ainsi que la plupart des autorités judiciaires, une pléthore d'acteurs obéissant à des motivations très variées (détectives privés, gérants de discothèque, producteurs de vin, publicitaires, artistes, le président de l'Ordre des occultistes d'Italie, etc.) s'appuie sur Mains propres. Ces multiples appropriations contribuent grandement au pouvoir que la plupart des agents sociaux attribuent au pool, un capital symbolique - un *mana*⁷⁵ - qui alimente sa centralité. Depuis cette position inédite, le pool peut plus facilement intervenir dans le débat politique. Dans le communiqué qu'ils rédigent pour signifier leur hostilité au décret Conso visant à dépenaliser les infractions à la loi sur le financement des partis, ses membres rappellent les élus à leurs responsabilités envers le « peuple italien »⁷⁶. Scène qui ne manquera pas de choquer nombre d'élus, le procureur Borrelli assène devant les caméras : « nous avons le devoir d'appliquer les lois mais nous avons aussi le devoir d'objecter l'illégitimité constitutionnelle ». Les politiciens ne sont pas en reste. A. Occhetto réclame l'exclusion des « corrompus » et le « remplacement immédiat de la classe dirigeante » et M. Pannella retire son soutien au gouvernement. Les éditorialistes font part des « témoignages indignés » de leurs lecteurs face au « décret le plus impopulaire de ces dernières années », presque unanimement baptisé « coup d'éponge ». Face à l'ampleur des réactions hostiles, le chef de l'Etat refuse de signer le décret. Le gouvernement est sérieusement menacé tant par la virulence et la localisation multisectorielle des protestations que par le revirement présidentiel et l'inhibition des membres de la majorité tétanisés par cette contre-offensive, ce dont témoigne le sénateur (PRI) A. Maccanico :

« J'eus à ce moment la nette sensation d'une liquéfaction d'une classe politique qui laissait (du moins en apparence) le Pays aux mains des juges et des journalistes dans une situation de déséquilibre des pouvoirs, d'absence de règles et de perspectives »⁷⁷.

Parler d'un capital politique fait sens puisque, d'une part, les membres du pool sont investis par de multiples acteurs d'une autorité qui est contraignante pour les hommes politiques et que, d'autre part, ils parlent avec autorité au nom de l'opinion publique, se prévalant de cette autorité (« le soutien des gens ») pour contrer leurs détracteurs. L'inversion du rapport de force est telle que d'autres magistrats usent de ce capital politique à l'encontre des gouvernants. C'est bel et bien à une redéfinition de l'institution qu'une partie des membres de

⁷⁵ « En Mélanésie et en Polynésie, par exemple, on dit d'un homme influent qu'il a du *mana* et c'est à ce *mana* qu'on lui impute son influence. Il est clair pourtant que sa situation lui vient uniquement de l'importance que l'opinion lui prête. C'est donc que le pouvoir moral que confère l'opinion et celui dont sont investis les êtres sacrés ont au fond une même origine et sont faits des mêmes éléments », Emile Durkheim, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, Puf, 1960, p. 305.

⁷⁶ « Le Gouvernement et le Parlement sont souverains dans les décisions de leur compétence, mais nous souhaitons que chacun assume devant le peuple italien les responsabilités politiques et morales de ses propres choix, sans se protéger derrière notre activité ou nos opinions », « Il comunicato della procura di Milano », *La Magistratura*, 1993, 1, p. 23.

⁷⁷ Cité in Alfonso Dell'Erario, Anna Scarufi, *Maccanico, Intervista sulla fine della prima Repubblica*, Rome-Bari, Laterza, 1994, p. 25.

l'ANM, souvent contre une autre, a l'impression de participer, notamment en assumant des prises de positions longtemps intenable au regard des normes institutionnelles dominantes :

« la société, dans ses articulations pluralistes, comme point de référence. L'associationnisme judiciaire entend ainsi exprimer la volonté de promouvoir et développer un dialogue ouvert et constructif à l'intérieur comme à l'extérieur de l'institution judiciaire. Dans ce cadre, les initiatives prises par les associations et les mouvements de citoyens, avec les confédérations syndicales, avec les syndicats et les associations de police, avec le monde du barreau, avec les journalistes acquièrent une signification particulière »

Le comité de direction de l'ANM opte pour « l'ouverture » en direction de « la société »⁷⁸, le vice-président se félicite qu'« entre les ruines de l'ancien et les inquiétudes du nouveau, la magistrature se présente comme un point de référence institutionnel. Elle a commencé à parler un langage compréhensible, elle est chargée d'attentes »⁷⁹. A propos de « la position centrale assumée par les magistrats comme contrôleurs de la légalité vis-à-vis des représentants du système politique », une sociologue du Droit mentionne « une sorte de transfert »⁸⁰. Cette inversion des préséances fait que les magistrats occupent des positions insolites et se découvrent de nouvelles dispositions.

Tangentopoli déplace les positions occupées par les magistrats dans l'espace social et affecte leur identité. Revenir sur la métamorphose de deux magistrats aux positions et aux dispositions sociales pour le moins dissemblables, en l'occurrence l'héritier Borrelli et son substitut-parvenu Di Pietro, aide à comprendre combien leurs déplacements vont au delà d'une prise de rôle, puisque le rôle en question ne figurait pas dans l'institution judiciaire. Invité à un débat réunissant à Monza magistrats et entrepreneurs sur le thème « mafia, corruption et nouveau code de procédure pénale », Di Pietro reçoit un accueil triomphal et avance trois propositions contre la corruption : un code réglementaire pour les entrepreneurs, un autre pour les administrateurs publics, des commissions de contrôle sur les sociétés publiques. Interrogeant les patrons et les élus les plus puissants du pays, rencontrant en tête-à-tête des dirigeants politiques (il s'entretient avec le Président de la Confédération helvétique, effectue un séjour officiel aux Etats-Unis), objet de multiples spéculations, il occupe alors une position inédite pour un magistrat⁸¹. Cette position centrale amène celui qui se définissait comme apolitique à des prises de positions proches du registre politicien, interventions qu'il s'autorise lors de ses visites à l'étranger :

« L'Italie n'est pas du tout au bord de la banqueroute morale, elle est en lice pour la révolte démocratique, elle est déterminée à nettoyer de fond en comble le palais du pouvoir. Une opération de nettoyage qu'il vous convient aussi de continuer »⁸².

⁷⁸ Editorial de la revue de l'ANM, « Verso una nuova identità », *La Magistratura*, 1992, 1, p. 1.

⁷⁹ Giovanni Tamburino, « La questione morale nella magistratura », *La Magistratura*, 1993, 2-3, p. 1.

⁸⁰ Les magistrats auraient acquis « le *status* d'un véritable "troisième pouvoir" dont le droit de censurer et d'équilibrer le pouvoir politique est pour la première fois reconnu », Maria Rosaria Ferrarese, « Magistratura, pubblico consenso e divisione dei poteri », *La Magistratura*, 2-3, 1993, p. 16.

⁸¹ « Je ne peux que vous féliciter parce que vous avez vraiment fait de votre "travail" un instrument pour changer le sort du moment, vous avez beaucoup plus fait que les politiciens et les grands idéologues, vous avez réveillé beaucoup de consciences endormies par l'usure du pouvoir », lui écrit une habitante de Frescati en mars 1994, apologie que nombre d'intervenants ont imposé en doxa. Antonio Carlucci, Antonio Di Pietro, *Grazie Tonino. Le lettere degli italiani al giudice di Mani Pulite*, Milan, Baldini&Castoldi, 1995.

⁸² Cité in « Mani pulite arriva in Germania », *La Repubblica*, 23/10/1993, p. 15, d'après l'envoyé spécial, devant le public d'immigrés italiens de Stuttgart, l'orateur « revient pour apporter et incarner l'espoir du Nouveau, le témoignage de l'Italie propre ».

« Il faut changer la classe dirigeante. Pour la première fois, vous aussi, vous serez protagonistes, il y a cette nouvelle loi qui donne le vote aux Italiens (référence au projet de vote des Italiens résidant à l'étranger *ndr.*). Évaluez bien qui sont les nouveaux protagonistes. Ne faites pas en sorte que les nouveaux anciens, chassés de la patrie par la porte, rentrent par la fenêtre avec votre vote. Aidez-nous à planer ! »⁸³

Ces propos traduisent une sorte d'ébriété due aux attentes dont celui qu'un sondage qualifie d'« homme le plus puissant du pays » est alors le porteur, attentes qui ont singulièrement changé son identité. Sa mue identitaire résulte de sa centralité et non pas tant d'un habitus spécifique lié à sa trajectoire de miraculé social, d'autant que son supérieur hiérarchique, doté de dispositions sociales éloignées, connaît une transformation du même type. Fils d'un couple de la grande bourgeoisie qui conversait souvent en français, admirateur déclaré de la bureaucratie austro-hongroise « faite de constance et de discipline », longtemps loué pour son sens de la mesure, le procureur Borrelli pratiquait en héritier le culte de la réserve qui sied aux hauts magistrats⁸⁴. Avec le scandale, tout se passe comme s'il agissait en apostat : il intervient brusquement dans les médias pour s'engager dans des polémiques (disposition émergente ?). Face à la motion adoptée par la Commission bicamérale sur la séparation des carrières de juge et de ministère public, il en appelle à « une prise de position urgente de toute la magistrature » puis réagit promptement aux critiques du ministre de la Justice concernant l'usage de la détention préventive avant d'obtenir ses excuses. Il commente de la sorte le refus de levée d'immunité parlementaire dont a bénéficié Craxi : « dans un cas comme dans l'autre, le Parlement a superposé sa propre évaluation juridique à celle de la magistrature en séparant artificiellement les qualifications du délit et a ainsi envahi la compétence de l'autorité judiciaire »⁸⁵. Face à un journaliste qui évoque le « Parquet milanais, auprès duquel se trouvent ce qui, au fond, sont les actes de décès de la première république italienne » (à noter la majuscule à *parquet* et les minuscules à « première république »), il peut se targuer du soutien l'opinion⁸⁶ (l'interview est intitulée « Ceci est notre révolution »). Le procureur silencieux qui avait la confiance de Craxi se réclame « des gens » et se fait leader d'opinion : « c'est comme si les gens avaient découvert, à travers les résultats de notre enquête, avoir été trahis », « ce n'est pas nous que les gens applaudissent, mais eux-mêmes, leurs propres espoirs. Nous sommes simplement au service de la collectivité »⁸⁷.

Dépeint en détenteur de secrets d'Etat, il force le respect, ses avertissements sont amplement médiatisés, ses démentis prennent valeur d'absolution pour les personnalités visées par des rumeurs ; à deux reprises, il dément la comparution du nom du Président dans les registres d'enquête. Les élus intègrent fortement ses prises de position avec l'impression qu'elles peuvent désamorcer ou amplifier les scandales. Ses infirmations quant à la découverte de comptes bancaires secrets du PDS suspendent quasi immédiatement les

⁸³ A Toronto, devant une salle toute acquise à sa cause ; le correspondant juge le ton sans précédent, « E all'estero Di Pietro fa il comizio », *La Repubblica*, 4/11/1993, p. 6.

⁸⁴ Sur cette réserve comme critère d'excellence des hauts magistrats, cf. Alain « Une "constance mobile" : la haute magistrature », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 76-77, mars 1989, pp. 30-48, et *La haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce, ou le culte des vertus moyennes*, Paris, LGDJ, 1993.

⁸⁵ Corrado De Cesare, *Borrelli, Corruzione e giustizia*, op. cit. pp. 72-73.

⁸⁶ « Les grands médias nous suivent avec assiduité et en général, vous me permettez l'expression, avec sympathie ; c'est assez confortant. Quant à l'opinion publique, nous ne sommes pas en contact avec les gens. Mais pour ce que cela vaut, la fréquence avec laquelle nous recevons encore des lettres, télégrammes, la façon dont nous sommes accostés et salués dans la rue, au cinéma ou au théâtre, les signes d'appréciation pour notre travail devraient être autant de signaux que, à tout le moins dans cet environnement lombard, milanais en particulier, notre travail est toujours suivi avec attention et confiance », cité par Bernardo Valli in « "Questa nostra rivoluzione..." », *La Repubblica*, 17/11/1993, p. 2-3.

⁸⁷ Propos quasi durkheimiens confiés à *Epoca*, 24/02/1993, in *Borrelli, Corruzione e giustizia*, op. cit., p. 67.

polémiques. Les journalistes vont jusqu'à le questionner sur la date des élections législatives⁸⁸ ou les résultats des municipales. Capable de mettre à mal les dirigeants politiques et économiques, il endosse ce rôle inédit en multipliant les appels publics, en se prêtant aux jeux médiatiques jusqu'à dévoiler des anecdotes de sa vie privée et poser en famille pour le supplément hebdomadaire de *La Repubblica*. Ce n'est donc pas la structure du champ judiciaire ou les dispositions de ses agents qui expliquent « le nouveau rôle des magistrats », mais bien la centralité d'une poignée d'entre eux dans la configuration émergente des scandales. Cette centralité ne manque pas de bouleverser à la fois ladite structure (l'espace des positions), les prises de position et l'identité de ses occupants.

Dans le champ judiciaire, les relations intra et interinstitutionnelles en sont transformées. L'inversion du rapport de force entre les parquets de Rome et de Milan est flagrante : en position de force⁸⁹, les milanais demandent aux romains de céder d'importants dossiers et obtiennent gain de cause. Les scandales altèrent aussi les relations au sein des parquets où les substituts peuvent plus facilement braver leurs supérieurs, lesquels ont alors tendance à ne pas les contrecarrer sous peine de se voir accusés dans les médias d'entraver les enquêtes. Après s'être heurté à l'avis du garde des Sceaux et de la Cour de Cassation, le CSM souligne le 25 mars 1993 l'indépendance du substitut face au procureur dans la phase d'enquête. Seuls les procureurs qui ont la confiance des substituts anticorruption acquièrent un poids significatif. Parce qu'il supervise *Mani Pulite*, Borrelli passe pour l'homme le plus puissant du pays⁹⁰. Le crédit plébiscitaire entourant les pools anticorruption brouille la hiérarchie judiciaire, les élites (juges de Cassation, présidents de Tribunaux et de Cour d'Appel) perdent de leur influence au profit des parquetiers, forts d'une image valorisée par des agents extérieurs au champ. Le pool milanais incarne alors un modèle d'excellence professionnelle et va jusqu'à mettre en examen des hauts magistrats de Milan, comme le vice-président du Tribunal civil et le président de la Cour d'appel. Un document de l'ANM approuvé à l'unanimité prône une réduction de la durée des mandats afin d'éviter la formation de « groupes de pouvoir » au sommet des institutions judiciaires :

« Il était inimaginable que l'effondrement d'une classe politique sous le poids de l'illégalité n'implique pas des parties de certaines classes professionnelles comme les magistrats, et pour une autre part, les journalistes, dont le devoir est de contrôler le pouvoir. Si l'illégalité a été à ce point répandue, évidemment, quelqu'un, au sein de la magistrature, n'a pas fait son devoir »⁹¹.

Signe de cette inversion des préséances, des hauts magistrats s'efforcent de saluer la « révolution judiciaire ». Les bilans des procureurs généraux lors des cérémonies d'ouverture de l'année judiciaire 1994 sont placés sous le signe des luttes anticorruption et antimafia. Le

⁸⁸ « Plus elles ont lieu rapidement et mieux c'est ; pour pouvoir commencer ensuite le chemin vers la sortie du tunnel, d'une situation d'incertitude où même les problématiques suscitées par nos enquêtes ne peuvent être affrontées avec la sérénité nécessaire, avec la crédibilité nécessaire de la part de la classe politique qui est encore au pouvoir », cité par Bernardo Valli in « 'Questa nostra rivoluzione...' », *La Repubblica*, 17/11/1993, p. 2.

⁸⁹ Le vice-président PDS de la Chambre des députés Stefano Rodotà juge « impensable » le dessaisissement des instructions, « retirer l'enquête de tangentopoli au parquet de Milan provoquerait un soulèvement populaire », cité in « Ma non è più tempo di scippi », *La Repubblica*, 19/02/1993, p. 2.

⁹⁰ « J'ai rencontré Borrelli dans le grand bureau au palais de Justice : lieu d'où il exerce un pouvoir sans précédent pour un magistrat. Et peut-être sans pareil aujourd'hui dans le pays, du fait des conséquences de ses initiatives judiciaires (...) Borrelli est le défenseur et l'entraîneur de l'équipe des substituts milanais (...) Francesco Saverio Borrelli a entre ses mains le destin d'une bonne partie de la classe politique et économique italienne (...) Pour ce que j'en sais, c'est, dans l'histoire, la première *révolution* des ministères publics », B. Valli, « Suicidi e lacrime su Mani Pulite », *La Repubblica*, 1-2/08/1993, p. 8-9.

⁹¹ Cité in « 'I politici bloccarono le riforme del CSM' », *La Repubblica*, 21/10/1993, p. 5.

vice-président démocrate-chrétien du CSM « exulte » : « jamais dans l'histoire de notre pays, le pouvoir judiciaire n'a assumé une aussi grande responsabilité pour créer les conditions de changement d'un système politique en son entier »⁹². Dans cette phase critique, la démarcation entre le judiciaire et l'extrajudiciaire est de plus en plus difficile à distinguer, or cette délimitation fait partie des principaux enjeux politiques. A condition de dénier tout rôle politique⁹³ et de déclarer que la responsabilité de la crise incombe aux politiciens qui ont enfreint la loi, et surtout, c'est là toute l'ambiguïté et la précarité de la situation, d'être soutenus par des mobilisations multisectorielles, les magistrats peuvent préserver ce magistère, véritable capital politique, ce qu'ils parviendront à faire jusqu'en 1994. La majorité « transversale » à la tête de l'ANM est alors présentée comme une sorte d'union sacrée en rupture avec la « politisation » du CSM.

La concomitance de fortes oscillations des perceptions du possible (l'événement) contraint les acteurs à des réajustements en série débouchant sur des façons de faire et de voir longtemps inimaginables, autant de réorientations qui amplifient les phénomènes d'autosuggestion. Les membres du pool ont dressé pour la revue *Micromega* le bilan de vingt mois d'enquête, dans ce manifeste intitulé « Nous obéissons à la loi, pas à la rue », ils assurent que l'instruction se poursuivra parce que « la mentalité des gens a changé »⁹⁴. Or, ce sont des soutiens en cascade très réversibles qui font que les initiatives du pool se répercutent presque instantanément dans les médias, en Bourse et au Parlement, comme si le *tempo* des enquêtes rythmait la temporalité de chacun de ces univers. Phase de reconfiguration des interdépendances inter- et intra-sectorielles, Tangentopoli produit simultanément des sautes séquentielles en de multiples sites. De brusques changements des perceptions des durées et la mise en phase tendancielle de plusieurs temporalités sectorielles constituent de bons indices des distorsions occasionnées par les scandales, lesquels deviennent le principal élément de jonction entre la crise économique, la contestation sociale et les attentats. *Tangentopoli* peut être conçu comme une phase de synchronisation tendancielle de l'espace social car de fortes oscillations des perceptions du possible adviennent en même temps en de nombreux sites, processus de couplage que certains moments de coalescence donnent à voir. Ainsi, la concaténation de scandales produit du temps, une durée qui est aussi objective car elle s'avère puissamment contraignante pour des acteurs qui, à la tête des institutions, font l'expérience de cette pression sociale exercée par le *tempo* des scandales.

Sur le mode de l'auto-accomplissement⁹⁵, les discours polyphoniques qui ont fait irruption avec les scandales s'avèrent de plus en plus congruents à la situation⁹⁶. Contraints de

⁹² Cité in « Galloni auspica l'equilibrio tra i poteri », *Il Sole 24 Ore*, 16/01/1994, p.6, l'article principal consacré à l'ouverture de l'année judiciaire est intitulé « A l'attaque des mafias et des pots-de-vin ».

⁹³ « Naturellement, comme n'importe quel citoyen, nous ne pouvons pas ne pas percevoir la qualité et la quantité des répercussions de nos initiatives et, toutefois, nous ne pouvons pas envisager que ces initiatives soient conditionnées par les considérations des conséquences politiques. Notre activité constitue une variable indépendante par rapport à l'univers politique et ceci est la garantie et le fondement de l'indépendance de la juridiction par rapport aux autres pouvoirs », déclare F. S. Borrelli qui souhaite « de la part du pouvoir législatif une initiative qui consente de clore les comptes avec le passé et de faciliter le début d'une nouvelle phase des rapports entre économie, administration publique et politique (...) une solution de ce genre peut être acceptée par les gens à condition qu'elle s'accompagne de la volonté de tourner la page », cité in « Borrelli: gli effetti politici ? Non possono condizionarci », *Il Corriere della Sera*, 27/11/1992, p. 15.

⁹⁴ « Ceux qui disent que cette enquête progresse parce qu'elle a le soutien des gens affirment une chose inexacte. Nous, nous disons que cette enquête progresse parce que la mentalité des gens a changé », G. Colombo, P. Davigo, A. Di Pietro (avec la collaboration du journaliste G. Barbacetto), « Noi obendiamo alla legge non alla piazza », *Micromega*, 5, 1993, p. 13. *Le Monde* publiera ce manifeste sous le titre « Notre Révolution », *Le Monde*, 31/12/1993, p. 3

⁹⁵ « Les définitions de la réalité possèdent un pouvoir d'auto-accomplissement », Peter Berger, Thomas Luckmann, *La Construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1989, p. 175.

se positionner par rapport à des formules hostiles (*Tangentopoli, Mani pulite, il nuovo, la rivoluzione*), les ténors de la majorité subissent de plein fouet ces marqueurs-opérateurs de la situation. Vecteur d'une refonte des représentations, ce remodelage cognitif contribue à la déréification des institutions et à l'imposition de nouvelles façons de dire et de faire. Portées par des mobilisations multisectorielles, ces définitions « agissent », influençant des actions, coproduisant la nouvelle réalité prophétisée et conditionnant des acteurs qui ne les partagent pas. A la fois slogans, visions et prévisions du monde, opérations tactiques et explications *ad hoc*, ces définitions génèrent un nouvel entendement. Créée et durcie par cette nouvelle taxinomie, la définition dominante de la situation fait des leaders de la « partitocratie » les principaux responsables de la crise de la « Première République ». L'efficacité d'une telle définition de l'institution peut se mesurer aux contraintes qu'elle exerce sur des élus qui se convainquent de la nécessité de changer les conduites et les instruments qui faisaient office de règles du jeu. Les scandales tendent à dénaturiser les pratiques et les croyances à la base des institutions⁹⁷, ces formes objectivées (codifiées) de cognition distribuée.

Le changement des règles du jeu : une abdication collective ?

L'analyse des conditions qui ont présidé à la transformation des règles du jeu politique permet de comprendre la façon dont les élus subissent et/ou s'approprient cette situation hors norme. Les changements de règles résultent de décisions déchirantes prises au coup par coup par des élus contraints de donner des gages face à ce qu'ils perçoivent comme une irrépressible vague contestataire. Traversés par des tensions contradictoires, la plupart semblent tiraillés entre leur attachement aux règles où ils se sont faits et ce qu'ils perçoivent de plus en plus comme un impératif de changement. La délégitimation qui les guette les incite à se départir, en signe de « bonne volonté », d'une partie de leurs ressources, renoncement que leurs adversaires interprètent comme un signe de vulnérabilité. Artisans malgré eux de cette dynamique de crise, les responsables politiques réagissent sous la contrainte d'attaques hétérogènes et convergentes. Le nombre de projets de réforme allant *a priori* à l'encontre de leurs intérêts constitue un indicateur de l'acuité de ces pressions. Ainsi, les demandes d'enquête parlementaire enregistrent une spectaculaire augmentation durant la XI^e législature (73 demandes en deux ans contre 67 durant la X^e législature 1987/92), mais le taux d'approbation a largement baissé avec 9 enquêtes parlementaires contre les 19 de la X^e législature⁹⁸. Les scandales incitent les législateurs à réviser certaines des règles du jeu politique tout en compliquant cette régulation. La plupart des indices concordent : l'activité législative a été à la fois plus intense et moins conclusive. En moyenne, les parlementaires ont présenté lors de chaque séance 15 propositions de loi, contre une moyenne de 10 lors de la précédente législature, mais leur « productivité » a été particulièrement réduite avec moins d'une loi votée par séance. Parallèlement, le gouvernement n'avait jamais autant recouru au décret loi : 397 décret-loi en vingt mois, soit une moyenne par séance deux fois supérieure à celle de la X^e législature (les décrets représentaient 29,3 % des initiatives législatives des sixième et

⁹⁶ « Quelque soit la chose dans laquelle nous sommes immergés, révolution, passage de régime, crise d'un modèle politique et social, réveil de conscience du peuple, elle est aujourd'hui un fruit mur », M. Fucillo, « Rivoluzione ed elezioni », *La Repubblica*, 27/08/1993, p. 10.

⁹⁷ « C'est parce qu'une Constitution apparaît comme fonctionnant selon une logique propre, c'est-à-dire qui échappe à l'action des acteurs politiques, qu'elle peut apparaître à la fois comme extérieure et contraignante pour ces acteurs, et peut être comprise comme une règle du jeu. La "logique" des institutions tire d'abord sa *réalité* de la pratique même des professionnels de la politique qui, dans la routine, de la compétition qu'ils se livrent, paraissent s'accommoder de cette "naturalisation" constitutionnelle des positions et des rôles, voire y trouver leur intérêt », Bastien François, *Naissance d'une constitution, La cinquième République 1958-1962*, Paris, PFNSP, 1996, p.10 ; voir également « Une croyance dans le changement », *ibid.*, pp. 34-39.

⁹⁸ Cf. « L'onorevole si veste da giudice », *Il Sole 24 Ore*, 14/02/1994, p. 2.

septième cabinets Andreotti, 40,3 % du cabinet Amato et 68,1 % du cabinet Ciampi), mais leur taux de conversion (23 % contre 40 % lors de la précédente législature) est en nette diminution⁹⁹. Si ces indices masquent l'importance de certains des textes adoptés (de la réforme électorale à celle de l'immunité parlementaire), il n'en demeure pas moins que les initiatives parlementaires ou gouvernementales ont à la fois été plus nombreuses et moins souvent couronnées de succès que lors des précédentes législatures. Enfin, et surtout, ces initiatives sont vécues comme des concessions, voire des obligations, car elles constituent avant tout des réponses aux mobilisations qui, de l'extérieur, conditionnent de plus en plus les institutions.

Ainsi, les enjeux politiques sont comme « importés », au sens où les élus se forcent à débattre de questions qui n'étaient pas à l'ordre du jour en début de législature et bousculent le calendrier institutionnel. Le *tempo* des scandales complique considérablement leur activité. En effet, ils doivent trancher des questions cruciales imposées de l'extérieur au moment où ils n'ont plus ni les moyens ni le temps d'échafauder les tactiques adéquates. Dans cette configuration proche de la double contrainte, chaque réponse à la crise risque d'accroître la crise. Des leaders réputés pour leur attachement au *statu quo* vont prendre l'initiative de réformes et s'engager dans une sorte de prime au changement, une surenchère d'accommodements censés mettre fin à leur perte de crédit. Ces parades institutionnelles, conçues comme des antidotes à la stigmatisation ambiante, n'ont pas les effets escomptés.

A bien des égards, la réforme de l'immunité parlementaire illustre l'aspect dramatique des contraintes qui s'exercent alors sur les parlementaires : c'est au moment où les magistrats instructeurs se font les plus menaçants et enquêtent sur près de la moitié d'entre eux qu'ils vont en partie renoncer à leur immunité. Cette mesure d'apparence suicidaire s'inscrit dans un contexte voyant les demandes d'autorisation d'enquête se transformer en puissants facteurs de délégitimation. La discussion sur la révision de l'article 68 de la Constitution est, avec les délibérations de la Commission de l'immunité parlementaire, la première réponse parlementaire au scandale milanais. Elle est une première fois débattue en juin 1992, un amendement de la majorité tendant à maintenir l'immunité est voté, mais les polémiques suscitées en dehors du Parlement reportent la réforme. Le 13 janvier 1993, les députés rejettent la demande de levée de l'immunité parlementaire d'un démocrate-chrétien ; depuis le début de *Tangentopoli*, il s'agit du premier refus concernant un parlementaire soupçonné de corruption, vote accueilli dans la presse comme une scandaleuse auto-absolution, un défi aux magistrats de Mains Propres. Le lendemain, les députés du MSI (au cri de « Di Pietro ! Di Pietro ! ») interrompent le vote sur la réforme du mode de scrutin des municipales, le président de la Chambre déplore un « tumulte sans précédent ». Signe des astreintes endurées, c'est en concédant 12 levées d'immunité que les sénateurs réussissent à désamorcer la polémique¹⁰⁰.

Jamais les commissions d'autorisation d'enquête des deux Chambres n'avaient connu une telle activité, leurs membres finissent pas se réunir chaque jeudi. Dans la seule journée du 19 avril 1993, 34 demandes leur parviennent. Beaucoup redoutent les réactions que leurs décisions peuvent susciter. L'ampleur des manifestations contre le refus des députés d'autoriser le pool milanais à poursuivre Craxi convainc les parlementaires d'abolir le secret du vote, le président du Sénat évoque la « force de l'opinion externe ». Avec 489 voix favorables (3 contraires et 6 abstentions), les députés adoptent en première lecture la

⁹⁹ Cf., « Parlamento 'ostaggio' dei decreti », *Il Sole 24 Ore*, 24/01/1994, p.3. Marcello Fedele parle de « rendement institutionnel décroissant », *Democrazia referendaria, l'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Rome, Donzelli, 1994, p. 128.

¹⁰⁰ Le sénateur DC Saverio D'Amelio, à qui les collègues ont conservé l'immunité, commente : « aujourd'hui, c'est un massacre, cela semble un abattoir à côté duquel pâlit la Place de la Concorde à l'époque de la révolution française », cité in « Finisce sotto processo una valanga di senatori », *La Repubblica*, 15/01/1993, p. 6.

modification de l'immunité parlementaire ; le 28 octobre, le Sénat approuve définitivement la réforme : le ministère public pourra engager l'action pénale contre les parlementaires sans autorisation préalable, seules les demandes d'autorisation concernant l'arrestation et la perquisition domiciliaire sont maintenues. Cette mesure accentue la perte d'autonomie de parlementaires plus que jamais exposés aux initiatives judiciaires. Particulièrement engagé sur ce terrain, le député Vert M. Paissan célèbre une « libération », des sénateurs y lisent une réponse à « la délégitimation », les journalistes saluent une conséquence de « l'indignation populaire », l'énième « révolution de Mains Propres »¹⁰¹. Seul un important changement des rapports interinstitutionnels, moteur et produit de l'hétéronomisation de l'ordre politique, a permis cette réforme qu'une infime minorité d'élus souhaitait au commencement des discussions. Les scandales les acculent à se priver de certaines de leurs prérogatives.

Sur indication du président de la République, le gouvernement approuve un décret prévoyant la mise sous séquestre des biens patrimoniaux des individus convaincus de malversation. A ce moment, la compartimentation du conflit paraît encore possible, personne n'imagine les proportions des enquêtes judiciaires à venir, c'est précisément ce type de décalage, cette moindre faculté à anticiper, qui explique l'aspect contre-productif de la plupart de ces concessions. Leur légitimité étant en cause, beaucoup d'élus ressentent une pression inhabituelle de la part d'un environnement rendu hostile, notamment par la cessation des collusions avec les chefs des parquets. Parce qu'il s'agit d'infirmer la « délégitimation » et de reprendre la main, des caciques de la DC rivalisent d'initiatives : le secrétaire national A. Forlani propose à la surprise générale que les ministres renoncent à leur mandat parlementaire ; l'ancien ministre A. Gava veut réserver le poste de secrétaire national à un représentant de moins de soixante ans, les présidents des Chambres suspendent les missions parlementaires à l'étranger. Tout se passe comme si certains prenaient les devants en espérant tirer un bénéfice personnel d'initiatives qui se révèlent très coûteuses pour l'ensemble des élus. Ces stratégies distinctives proches du « cavalier seul » sont le fait d'élus soucieux de passer pour des rénovateurs attentifs à la « question morale ». Affirmant vouloir redorer le blason de la profession, ils essaient surtout, à titre individuel, de sauver la face, d'avoir meilleure presse, quitte à faire supporter le prix de leurs initiatives aux compagnons de parti ou à saper la cohésion du groupe, d'où les problèmes de coordination qui surgissent alors dans et entre les groupes politiques minés par les défections et les veto. La crise des sous-groupes qui formaient la DC paralyse le « parti de majorité relative ». Voici ce que note le président du groupe DC au Sénat dans son carnet en date du 1^{er} avril 1993 :

« La vague des mises en examen pèse sur tout. Les épisodes de Naples rapportés par Martinazzoli nous alarment. C'est clair, l'assaut judiciaire supprime la politique, il l'écrase. Je retourne au Sénat : première réunion du comité de direction. Je dis clairement que je veux une plus forte présence et un grand sens de responsabilité de la part de tous les sénateurs ; c'en est assez de l'attitude en vogue de qui ne s'occupe que de ses propres intérêts en ignorant les contenus, la portée et le sens des propositions de loi et des amendements ; je ne tolère pas que les membres des commissions, en particulier de la commission de l'immunité parlementaire et de la commission Antimafia, n'en fassent qu'à leur tête. Je demanderai à tous d'en référer au Comité de direction. Laissons de côté les projets de longue portée. Nous sommes en plein dans

¹⁰¹ G. Maria Bellu écrit : « la vague d'indignation suscitée par les histoires de Tangentopoli s'est transformée en norme juridique et a été imprimée sur la Constitution, sur la loi fondamentale de l'Etat », « Immunità parlamentare, addio... », *La Repubblica*, 29/10/1993, p.5. Un extrait de l'interview de F. S. Borrelli par L. Fazzo l'illustre : Q : « Docteur Borrelli, un tabou qui a accompagné la République n'existe plus. Est-ce encore un résultat de la révolution de Mains Propres ? » R : « Vous croyez ? Oui, probablement oui. Un résultat induit, je dirais », in « "Finalmente liberi di indagare" », *La Repubblica*, 30/10/1993, p. 5.

des problèmes effrayants qui chaque jour portent atteinte à la stabilité de nos institutions. Y arriverai-je ? »¹⁰².

La pérennité (« cette présomption de continuité qui est au principe même de la notion d'institution »)¹⁰³ des partis ne va plus de soi. Cette menace de disparition, qui pèse brusquement sur les formations de la majorité fait que des élus transigent face à ce qu'ils considéraient peu de temps auparavant comme d'intolérables entraves à leur souveraineté. L'impression anxiogène d'avoir à parer au plus pressé et de contrevenir à leurs propres intérêts hante la plupart des législateurs engagés malgré eux dans une sorte de fuite en avant réformatrice. En réponse aux suggestions du magistrat G. Colombo, M. Martinazzoli réclame une enquête parlementaire sur le patrimoine des élus et la suspension de ceux qui seraient reconnus coupables d'enrichissement personnel, proposition favorablement accueillie par plusieurs « outsiders » écartés des filières de financement occulte, mais que d'autres compagnons jugent suicidaire. Les groupes parlementaires (à l'exception des socialistes et des radicaux) projettent une commission d'enquête bicamérale sur la corruption.

Les décisions politiques paraissent de plus en plus contraintes, comme si leurs auteurs se condamnaient à ne plus réagir qu'aux initiatives extérieures au champ politique (articles de presse, décisions de justice, manifestations de rue, lâchages, etc.). Leurs évaluations des attentes de l'opinion, les inculpations et les multiples mobilisations s'avèrent exceptionnellement astreignantes, d'où des concessions (le chef du gouvernement G. Amato renonce à son indemnité parlementaire), voire des « conversions » (le chef de groupe socialiste à la Chambre propose la suppression du financement public des partis), qui auraient été jugées aberrantes avant *Tangentopoli*. Des élus cèdent sur certains points par peur d'avoir à concéder davantage dans un proche avenir. Les scènes de dégradation dont certains de leurs collègues sont victimes leur donnent de sérieux motifs de croire en la « révolution judiciaire ». Pour beaucoup, ces renoncements à des éléments garants de leur autorité ont tout d'une usurpation ou d'un dépouillement attentatoire à leur prestige d'*Onorevoli*.

Hébétés et dépossédés par l'exceptionnelle mobilité des enjeux, les gouvernants n'ont pas renoncé à stopper les enquêtes, mais leurs tentatives sont vite contrecarrées par des mobilisations multisectorielles. Ce type de polémique va accompagner et tuer dans l'œuf chaque initiative politique en la matière (projets de sanctionner plus sévèrement l'infraction au secret de l'instruction, de restreindre l'usage de l'incarcération préventive, de rendre secrète la mise en examen jusqu'au renvoi en jugement, etc.). La « solution politique à Tangentopoli » s'impose comme un enjeu crucial, mais les parlementaires semblent incapables d'assumer une telle responsabilité car ils ressentent les pressions externes comme exceptionnellement pesantes : selon un sénateur DC, la réforme de la loi sur le financement proposée par un collègue socialiste serait sanctionnée par une « lapidation générale ». Leur prise en compte de cette pression extérieure et leur résistance à des réformes perçues comme contraires à leurs intérêts expliquent en grande partie l'inhibition tactique qui s'empare des élus et la soudaine propension des magistrats à faire des propositions en la matière.

Clou de l'assemblée annuelle de l'ANM, le rapport lu par Di Pietro est acclamé. Signé par l'ensemble du pool, il s'articule autour de quatre propositions¹⁰⁴ pour « sortir de Tangentopoli » sans « coup d'éponge » ni « lynchages de rue ». Dans une ambiance

¹⁰² Gabriele De Rosa, *La transizione infinita, diario politico 1990-1996*, Rome-Bari, Laterza, 1997, p. 70.

¹⁰³ Delphine Dulong, « Au dedans et en dehors : la subversion en pratiques », in Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, op. cit., p. 251.

¹⁰⁴ La promotion de la collaboration, la réduction de la durée des procès via l'élargissement de la possibilité du *patteggiamento*, l'interdiction des fonctions publiques aux personnes condamnées pour des délits contre l'administration publique, la reprise des activités des entreprises impliquées dans les affaires grâce à « de transparentes règles de marché et non plus d'occultes clientélismes ».

d'autocélébration qualifiée de « magique » par certains participants, le procureur Borrelli fustige « l'adoration du profit » ; d'après le procureur général Catelani, « c'est un moment historique pour notre société. Le choix de Milan pour cette inauguration du congrès n'est pas indifférent mais lié à l'œuvre de la magistrature de Milan dont je suis fier » ; selon le vice-président du CSM Galloni, « par rapport à deux années en arrière, un siècle semble s'être écoulé. Nous sommes en plein climat révolutionnaire! »¹⁰⁵. *La Repubblica* tire sa manchette sur « Le décret Di Pietro » tant le texte de loi en cours de préparation au ministère de la Justice s'approcherait des propositions du pool : « Di Pietro dit, et le gouvernement écrit »¹⁰⁶. Par bien des aspects, cette configuration sans précédent relève de la dépossession tant les membres de l'exécutif donnent l'impression de se plier aux réclamations des substituts qui semblent ainsi dicter les règles du jeu politique : les conseillers du ministre de la Justice ont déjà mis au point une dizaine de versions du texte non sans avoir consulté le pool milanais en vue d'éviter les mobilisations qui ont enterré le « décret coup d'éponge ». Dans un entretien au périodique de l'ANM, le ministre concède que seule la magistrature dispose de la force pour faire une proposition en la matière ; selon le procureur de Turin, « il est inutile de se demander si quelqu'un devait parler ou non. C'est un fait de crédibilité, et aujourd'hui la crédibilité va au parquet de Milan. Il faut voir le bilan de chacun. Les milanais ont derrière eux les résultats de Mains Propres, et le Parlement a un tiers de ses membres sous enquête, alors... »¹⁰⁷. Des membres de l'opposition font part d'un sentiment de spoliation, tel Fabio Mussi (PDS) : « après cinquante ans de pouvoir démocrate-chrétien, j'éprouve une grande inquiétude à constater que nous sommes en présence d'une révolution faite par les juges, des hommes de loi »¹⁰⁸.

Réponse collective au verdict de crise, le changement des règles accentue la dépossession à l'œuvre : privés de leur capacité à coproduire la définition légitime de la situation politique¹⁰⁹, les politiciens ne sont plus maîtres de la régulation politique. Déboussolés par la mobilité et la juxtaposition des enjeux, pris de court par les ingérences inhabituelles d'autres institutions, ils ont fini par mettre en œuvre des politiques qu'ils n'avaient pas voulues et/ou dont ils n'avaient pas prévu les effets¹¹⁰. Les erreurs d'évaluation, les maladroites et les ratés se succèdent, les marges de manœuvre se rétrécissent. Dans ce contexte de déréification des règles, nombre de réformes vont après coup se révéler suicidaires, les législateurs ne contrôlant ni la procédure ni le sens ou la portée de leurs décisions. En proie à l'« abdication collective »¹¹¹, il leur devient de plus en plus difficile de se concerter et d'agir conjointement pour sauvegarder leurs intérêts. La détresse et l'indécidabilité dans lesquelles ils sont plongés renvoient à l'effondrement des pratiques et des repères routiniers : ils s'exposent à la désobjectivation des us et coutumes qui les ont socialisés. Avec la dislocation des partis, les points cardinaux du jeu politique cessent d'être

¹⁰⁵ Cité in « I magistrati celebrano se stessi », *La Repubblica*, 11/06/1993, p. 13.

¹⁰⁶ « Di Pietro dit, le gouvernement écrit : des normes qui acceptent la "recette" du substitut de Mains Propres pour sortir de Tangentopoli sont déjà prêtes », « Il decreto Di Pietro », *La Repubblica*, 12/06/1993, p.1. En page 2, le titre porte sur « le décret Mains Propres ». G. M. Bellu demande au ministre de la Justice : « Il y a trois mois le problème de nombreux politiciens était de ne pas quitter la vie publique. Maintenant, c'est de ne pas entrer en prison. Est-ce ainsi ? », réponse : « Oui, c'est ainsi », « "È la legge che volevo anche tre mesi fa" », *ibid.*, p. 3.

¹⁰⁷ Cité in « I giudici con Di Pietro "È l'unica soluzione" », *La Repubblica*, 12/06/1993, p. 4.

¹⁰⁸ Cité in « "Basta con gli abusi evviva il presidente" », *La Repubblica*, 10/07/1993, p. 2.

¹⁰⁹ Cependant, ils n'ont jamais eu de monopole sur « la production des formes de perception et d'expression politiquement agissantes et légitimes » (Pierre Bourdieu, « La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36-37, 1981, p. 4.) précisément parce que ces formes dépendent grandement des relations interinstitutionnelles avec d'autres champs.

¹¹⁰ Les promoteurs des nouvelles lois électorales seront les principaux perdants des municipales de 1993 et des législatives de 1994. Ce qui paraissait être une concession raisonnable se révélera une mesure « suicidaire ».

¹¹¹ Ivan Ermakoff, *Ruling Oneself Out. A Theory of Collective Abdication*, Durham, Duke University Press, 2008.

opérants. Une grande partie des règles pragmatiques¹¹² sur lesquelles les élus se reposaient¹¹³ depuis des décennies est simultanément remise en cause.

Des institutions en suspens

Dans un régime souvent qualifié de « gouvernement des partis »¹¹⁴, la dislocation des partis de la majorité affecte l'ensemble des relations et des institutions politiques. La cessation de la « centralité des partis » oblige les acteurs à improviser, à innover : le Chef de l'Etat intervient plus que d'habitude, le chef du gouvernement s'appuie sur une partie de l'opposition et sur le syndicat patronal (Confindustria), les ministres ne sont plus recrutés dans les filières partisans. La crise bouleverse des règles qui prévalaient de longue date, au point que l'intervention croissante du Président de la République, l'autonomisation relative du gouvernement et la personnalisation du jeu politique peuvent être compris comme des effets émergents d'un processus de départitisation et de déparlementarisation lui-même résultant des multiples contestations qui ont dénaturisé certaines des pratiques routinières inhérentes à la domination des partis.

L'anomie des partis de gouvernement « dévitalise » l'ensemble des institutions politiques, comme si celles-ci perdaient de leur influence du fait de la saillance acquise par d'autres institutions (le Palais de justice de Milan et la Banque d'Italie). Cette fluctuation du poids des arènes - typique des conjonctures fluides - s'inscrit dans une plus ample perturbation des logiques sectorielles¹¹⁵. Aux yeux mêmes de ses occupants, le Parlement est dévalué : une sorte de désinvestissement prend place. Plongés dans une dramatique incertitude, amenés à se défendre sur d'autres sites, beaucoup ont déserté l'hémicycle, ce dont témoigne le président de la Chambre des députés :

« Toutes les causes de faiblesse de Chambres à ce point atteintes dans leur autorité, tous les facteurs d'incertitude et de démotivation répandus chez les députés, se traduisent par de lourdes difficultés dans le déroulement des travaux de la Chambre. A plusieurs reprises, je suis contraint à rappeler formellement que 'garantir le fonctionnement de l'institution à travers la présence requise par la Constitution, et plus spécifiquement par le Règlement pour la validité des délibérations, est un devoir pour tous les groupes et un engagement pris par tous les parlementaires devant les électeurs'. Mais c'est un problème continu : entre le 22 septembre et le 18 décembre (1993), le nombre légal manque à 35 reprises (et donc le vote tombe à l'eau et la séance doit être suspendue) ; aux 1429 votes qui ont lieu durant cette période (comprenant les séances consacrées au Budget), en moyenne, pas plus d'un tiers des députés du groupe socialiste participe, d'autres groupes de la vieille majorité participent encore moins et seuls trois groupes importants – DC, PDS et Ligue du Nord – participent à hauteur de 60% (où à peine plus) de leurs membres »¹¹⁶.

Cette abstention trahit le moindre pouvoir de captation du Parlement, comme si ses débats se vidaient de leur sens face à la portée des scandales. Le faible « rendement législatif »

¹¹² Frederik George Bailey, *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.

¹¹³ Les acteurs sociaux transfèrent « à des institutions la tâche de penser », Mary Douglas, *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 1999, p. 99.

¹¹⁴ Dans les travaux de science politique, le régime italien est tour à tour qualifié de « gouvernement des partis », de « régime des partis », de « République des partis », voire de « partitocratie ». Cf. Salvatore Vassallo, *Il governo di partito in Italia, (1943-1993)*, Bologne, Il Mulino, 1994.

¹¹⁵ Cf. Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, op. cit., pp. 128-134.

¹¹⁶ G. Napolitano, *Dove va la Repubblica*, op. cit., p. 84-85.

s'explique aussi par ce décrochage des législateurs. Ils ne tiennent plus à l'institution qui ne les tient plus : l'institution est ce qui fait tenir ensemble, et ce tenir ensemble fait l'institution. Autre effet émergent d'apparence paradoxale, c'est au profit d'un « défenseur attitré du Parlement » que semble profiter l'affaiblissement des deux Chambres.

Si la métamorphose du Président de la République est corrélée à l'effondrement des directions des partis de gouvernement, son autonomisation vis-à-vis des partis a pour contrepartie une très forte dépendance vis-à-vis des mobilisations à la base des scandales. Ceci amène à mettre en cause la thèse juriste d'une « activation de la fonction présidentielle » faisant d'O. L. Scalfaro une sorte de chef d'orchestre de la transition¹¹⁷. A première vue, en tant que solution à une situation de crise politique, cette affirmation du rôle présidentiel peut être rapprochée de l'essor des « pouvoirs neutres » envisagé par Juan Linz¹¹⁸, mais, loin de s'inscrire dans une configuration de verrouillage, cette solution ne constitue que l'un des multiples effets émergents d'un jeu élargi où la centralité du palais de Justice de Milan l'emporte sur la présidence de la République. Dès l'automne 1992, des commentateurs et des élus font allusion à la formation prochaine d'un « exécutif du Président » libéré des instances partisans, un gouvernement de techniciens susceptible de parer aux « urgences du pays ». Parallèlement, le Président tente de se positionner en arbitre des conflits qui surgissent entre élus et magistrats ; il peut d'autant plus jouer ce rôle *inter partes* que son âge avancé, son passé de magistrat (qu'il ne manque pas de rappeler), sa marginalité au sein du parti dominant (devenue un atout) et ses discours l'aident à faire de lui un conciliateur à la croisée des institutions politiques et juridiques. Membre de la Constituante, ardent défenseur du Parlement où il siège depuis 1946, loué pour son intégrité, O. L. Scalfaro voit dans la « question morale » une opportunité et dans l'affaiblissement des partis de gouvernement un espace à occuper. Aussi, ne cessera-t-il de s'interposer entre le « parti des juges » et le « parti des inculpés » en invoquant le sens des responsabilités. En visite à Naples, il intime aux politiciens mis en examen de répondre des accusations, invite les magistrats à ne pas « se substituer au monde politique ou aux assemblées électives » et se réfère à la nécessité d'une concorde entre les pouvoirs de l'Etat¹¹⁹.

A mesure que la crise politique s'aggrave, il se présente en solution apte à suppléer la défaillance des partis et à prévenir toute crise institutionnelle. Dans un discours presque entièrement consacré à *Tangentopoli*, il souhaite que ceux qui ont violé la loi sur le financement des partis échappent à la prison moyennant leur éloignement des fonctions publiques et la restitution des sommes détournées. Faisant écho à la mise en garde du Pape contre les élus convaincus de corruption, il invite les politiciens à « avoir l'humilité d'accepter de s'être trompé » tout en considérant le Parlement « totalement légitime ». Si sa métamorphose divise la DC, où des chefs de file font part de leur irritation¹²⁰, c'est parce que le Président sort du rôle que ses grands électeurs attendaient de lui, notamment en s'appuyant

¹¹⁷ Cette thèse défendue par Laurence Morel reprend les justifications des acteurs (ici le Président et ses alliés) : « Quel a été le rôle du président de la République dans la transition, c'est-à-dire la nature et l'importance de son impact dans ce parcours délicat ? Le terme de « commissaire », ou de « chef d'orchestre », employé par Andrea Manzella, paraît particulièrement bien choisi. Le président de la République a assumé un rôle d'organisation de la politique au travers des « gouvernements du Président », et garanti de cette manière le fonctionnement des institutions », « La transition italienne », in Laurence Morel (dir.), *L'Italie en transition, recul des partis et activation de la fonction présidentielle*, Paris, L'harmattan, 1997, p. 28.

¹¹⁸ Juan J. Linz, Alfred Stephan (dir.), *The breakdown of democratic regimes*, 4 vol., Baltimore, The John's Hopkins University Press, 1978.

¹¹⁹ « Sans l'accord de tous, si le nettoyage n'est pas fait, si les actes ne suivent pas les paroles, les gens ne nous croient plus », cité in « Scalfaro a Napoli : politici non siete intoccabili », *Il Corriere della Sera*, 23/11/1992, p.1.

¹²⁰ G. Andreotti s'étonne : « il y a encore un an, Scalfaro, dans sa fonction de président de la chambre, était le plus vaillant défenseur du Parlement et de la dignité de ceux qui le personnifiaient. J'ai du mal à le considérer maintenant comme celui qui fustige la classe politique », cité in « Andreotti: Oscar, ora fai il fustigatore », *Il Corriere della Sera*, 17/03/1993, p.3. *Il Popolo* et la présidente du parti Jervolino défendent O. L. Scalfaro.

sur le pool *Mani Pulite* pour affirmer sa nouvelle autorité. Les soutiens mutuels entre le chef de l'Etat et le procureur milanais scellent cette interdépendance que des élus mis en examen assimilent à une forfaiture. Lors d'un forum de la commission antimafia, le Président fait l'éloge de la magistrature en présence de Borrelli et de Colombo :

« J'ai entendu la gratitude des gens, j'ai entendu l'admiration que les gens ont pour vous, juges. Mon statut institutionnel m'autorise à vous dire que cette patrie dit merci à chacun et à tous. Cette patrie vous comprend et vous est proche. Juges, vous avez la confiance de ce peuple. Vous sentez que vous l'avez et vous savez que c'est un don immense pour la démocratie parce que la confiance en la justice est la vie de la liberté et de la démocratie dans notre peuple »¹²¹.

Parant aux attaques pointant une connivence, le Président condamne les incarcérations abusives ou invite à une réforme de l'avis de mise en examen qui aurait dégénéré en « condamnation publique implacable »¹²². Sil parvient à incarner la fiction juriste de la « fonction arbitrale », sa marge de manœuvre s'avère très restreinte : les protestations contre le décret Conso le forcent à se désolidariser du gouvernement, sa position reste des plus précaires. C'est sous la contrainte de l'antipartitisme et de l'antiparlementarisme ambiants qu'il sera conduit à se faire violence en contournant les partis et le Parlement lors de la formation du cabinet Ciampi. Face à la crise fiduciaire du « Parlement des inculpés », il est amené à renoncer à certaines règles auxquelles il était fermement attaché : il va donner son accord à un gouvernement où les parlementaires sont minoritaires. Il n'a donc rien d'un « commissaire à la transition » et, contrairement à ce que présuppose une conception juriste (le recul des partis « délivrant » le président, qui recouvrirait ainsi le rôle imparti par la Constitution)¹²³, rarement un président de la République n'aura été autant soumis à des pressions externes. Gravement menacé durant le scandale SISDE (Service de renseignement intérieur, dont le directeur et son prédécesseur l'accusent d'avoir empoché des fonds occultes), il a même été sur le point de démissionner. Dans la soirée du 3 novembre 1993, les programmes des chaînes de télévision sont interrompus par l'annonce d'un appel imminent du Président de la République à la nation, allocution dont le léger retard provoque une certaine panique chez nombre d'acteurs alertés par une rumeur de démission :

« Une constatation : on a d'abord essayé avec les bombes, maintenant avec le plus ignoble et honteux des scandales. Il faut rester soudés et sereins (...) Personne ne peut rester passif face à cette tentative de lente destruction de l'Etat en pensant y être extérieur. Ou bien nous sommes capables de réagir considérant délit un délit, mais en défendant à outrance et les innocents et nos institutions républicaines, ou bien nous condamnons tout le peuple et nous-mêmes à assister à cet attentat méthodique, fatal à la vie et à l'œuvre de chaque organe essentiel au salut de l'Etat. Je n'accepte pas ce jeu de massacre ! J'ai le devoir de ne pas en être et de tirer l'alarme ; je n'y suis pas, non pour défendre ma personne, qui peut sortir de scène à tout moment, mais pour défendre avec tous les organes de l'Etat l'institution constitutionnelle de la présidence de la République »¹²⁴.

¹²¹ Cité in « Il "grazie" di Scalfaro ai giudici », *La Repubblica*, 6/02/1993, p. 3.

¹²² « Né pour protéger le citoyen, quelque fois, il le tue. C'est un fait objectif. Souvent, le citoyen vient à connaissance de la nouvelle de la mise en examen à travers les médias avant de la recevoir officiellement », cité in « Scalfaro condanna le manette facili », *La Repubblica*, 9/07/1993, p. 7.

¹²³ A. Manzella, « Le commissaire à la transition », in L. Morel (dir.), *L'Italie en transition*, op. cit., pp.117-139.

¹²⁴ Cité in « Ecco l'appello alla nazione », *La Repubblica*, 4/11/1993, p. 1-2.

Le Président reçoit immédiatement le soutien de la présidence du Conseil des ministres (le communiqué parle « d'indignation morale » face à de « troubles manœuvres »), et des grandes rédactions, (*La Repubblica* tire sa manchette sur les propos présidentiels « 'Attentat contre l'Etat' »)¹²⁵, de la plupart des responsables de la DC et du PDS, des syndicats et de l'Eglise. Selon l'ancien ministre R. Formica, mis en examen par les parquets de Milan et de Foggia, « désormais, toute la classe dirigeante italienne a été détruite : entrepreneurs, politiciens, financiers, journalistes, syndicalistes, militaires, agents secrets. Et aucune génération n'est prête à la remplacer »¹²⁶.

Le sort du gouvernement est encore plus précaire. Appuyé par une majorité affaiblie mais soutenu par le chef de l'Etat, les présidents des deux Chambres, les dirigeants de la Banque centrale et de la Confindustria, le gouvernement Amato bénéficie d'une autonomie croissante vis-à-vis des secrétariats des partis. Redoutée par les parlementaires, la perspective d'un retour aux urnes protège l'exécutif. L'affaiblissement des craxiens et des andréottiens lui confère une nouvelle latitude : à la surprise générale, il procède à la transformation du statut des entreprises publiques et à la liquidation du ministère des Participations d'Etat. L'adoption sans heurts d'une mesure aussi défavorable aux partis qui ont dominé le vaste secteur du *parastato* marque une césure. Issu d'une formation qui subit de plein fouet les investigations des magistrats, G. Amato doit se faire violence puisqu'il se préserve en se détachant ostensiblement de Craxi, son mentor. Le rapide remplacement de C. Martelli au poste de garde des Sceaux par l'ex-président de la Cour Constitutionnelle G. Conso (juriste catholique turinois présenté comme un « technicien *super partes* », une « autorité morale ») est salué dans la presse comme une victoire du « tandem Scalfaro-Amato » sur les logiques partisans qui auraient voulu qu'un ministre socialiste soit remplacé par un collègue de parti. L'autonomie relative du gouvernement vis-à-vis des dirigeants du *quadripartito* n'est pourtant pas synonyme d'un renforcement car l'exécutif demeure conditionné par *Tangentopoli*, comme en témoigne sa brutale fragilisation en mars 1993 : un cinquième ministre mis en examen pour malversation est contraint à démissionner. L'ampleur des réactions hostiles au décret du ministre de la Justice et le veto du Président de la République sont fatals au gouvernement Amato.

La transition entre les gouvernements Amato et Ciampi donne à voir le retrait des partis. Fait sans précédent pour la « Première République », la crise gouvernementale a été ouverte en séance parlementaire et non, comme de coutume, au sein des réunions de parti ou de courant. Les délégations partisans attendues au Quirinal en vue des discussions préliminaires sont profondément renouvelées du fait de la mise en examen de nombreux chefs de file : les informations judiciaires de dernière minute mettent dans l'embarras les responsables du protocole. Seulement quatre jours après la démission du président du Conseil, le gouverneur de la Banque centrale Carlo Azeglio Ciampi est chargé par le Président de former le nouveau gouvernement. Pour la première fois, la présidence du Conseil est confiée à un non parlementaire et résulte de rapides tractations entre le chef de l'Etat, le chef du gouvernement sortant et son successeur. L'ingérence des partis dans la composition du cabinet se fait discrète, les longs conciliabules entre et parmi les partis disparaissent. Célébré avant l'heure dans la presse comme le premier gouvernement de l'après manuel Cencelli (les partis étant hors-jeu, cette répartition arithmétique des portefeuilles ministériels en fonction du poids électoral des partis de la coalition et des courants DC serait hors d'usage), le cabinet Ciampi comprend 24 ministres dont deux tiers ne sont pas parlementaires, soit 10 «

¹²⁵ « 'Attentato allo Stato' », *La Repubblica*, 4/11/1993, p.1. E. Scalfari qualifie O. L. Scalfaro de « garant de la transition entre l'ancien et le nouveau » et confesse : « je n'avais jamais assisté à une tempête institutionnelle, politique et morale de cette proportion et tellement chargée d'énormes dangers », « Un commando di mascalzoni » *ibid.*, p. 2.

¹²⁶ Cité in « 'È un golpe... No, è il regime che si suicida' », *La Repubblica*, 4/11/1993, p. 3.

techniciens », 8 démocrates-chrétiens, 4 socialistes, un libéral et un social-démocrate. Les membres des courants les plus touchés par les scandales, les andréottiens, les *dorotei* et les craxiens n'ont pas été reconduits. Autre changement capital qui sonne comme une défaite du CAF, la nomination de trois ministres membres du PDS rompt avec la *conventio ad excludendum*, l'interdiction tacite faite aux (ex)communistes de participer au gouvernement. Cependant, les protestations massives qui, entre le 29 avril et le 1^{er} mai 1993, suivent le refus de levée de l'immunité de Craxi fragilisent aussitôt le nouvel exécutif : fait sans précédent, cinq ministres démissionnent onze heures après avoir prêté serment, trois partis (PDS, PRI, Verts) se retirent de la majorité.

Dans son discours d'investiture, C. A. Ciampi présente son cabinet comme une solution à la déconsidération du politique, les partis n'y sont mentionnés qu'à une seule reprise par le biais du dépréciatif « partitocratie » ; le président du Conseil promet que la « transition » abolira la *lottizzazione* et redonnera le sens de la responsabilité et de la moralité à l'administration publique. Revendiquant une proximité avec « les citoyens », il défend, à propos des réactions hostiles au vote de la Chambre sur B. Craxi, leur « droit à manifester pacifiquement contre une décision de l'Assemblée qu'ils ont retenue erronée ». Autre nouveauté qui atteste de la désagrégation des partis, la discipline partisane s'évapore lors du vote de confiance marqué par une très forte abstention. Expriment un sentiment d'expropriation éprouvé par maints caciques, F. Cossiga dénonce un cabinet à l'allure « pseudo-aristocratique, technocratique, antipolitique et antipartitique ». Un nouveau type de légitimité politique tend à destituer les « vieux politiciens » : des « techniciens » les remplacent aux postes de pouvoir et redéfinissent les critères de l'excellence politique.

A la faveur d'une forte fluctuation de la valeur des ressources politiques, une nouvelle rationalisation de l'exercice du pouvoir politique se dessine. Vecteur d'une subversion des critères de l'excellence politique, le nouveau discours dominant valorise certains types de ressources et finit par contraindre des élus à se mettre en conformité, au moins au niveau de la présentation de soi, avec ces nouveaux critères. A travers leurs jugements normatifs portés sur les responsables politiques, les promoteurs de ce discours édictent les qualités requises pour les acteurs amenés à remplacer les mis en examen, favorisant ainsi l'ascension d'*omnes novi* porteurs d'autres propriétés sociales. Complémentaires, la stigmatisation de la « partitocratie » et la célébration du « nouveau » facilitent la promotion d'une sorte de relève d'acteurs qui, soulignant leur extériorité aux partis, pourront accéder à des postes de commandement réservés jusque là aux politiciens de profession. Un peu à la manière dont des hauts fonctionnaires ont intégré le premier gouvernement de la V^e République française¹²⁷, des universitaires occupent les fonctions ministérielles, à cette importance différence près qu'aucun acteur politique n'occupe alors la position centrale (quand bien même elle était encore fragile) qui était celle du général De Gaulle à la fin 1958.

Le *governo dei professori* participe d'une montée en puissance du discours de type méritocratique (l'éloge du *talentum*, du savoir-faire technocratique, sociodicée des privilèges à l'usage des agents dont les dispositions et les ressources paraissent ajustées à la situation), mais ce renouvellement à la tête des institutions politiques, loin d'une évolution dictée par la « structure du champ du pouvoir »¹²⁸, constitue un effet émergent et réversible de la concaténation de scandales. Les rapports de force vont d'ailleurs encore fortement fluctuer à l'occasion des élections législatives de mars 1994, marquées par la victoire de la coalition entre Forza Italia (le « parti-entreprise » de Silvio Berlusconi officiellement crée en janvier),

¹²⁷ Cf. Delphine Dulong, *Moderniser la politique. Aux origines de la Cinquième République*, Paris, L'harmattan, 1997 ; Brigitte Gaïti, *De Gaulle prophète de la Cinquième République*, Paris, PFNSP, 1998.

¹²⁸ « Le champ du pouvoir est un champ de forces défini dans sa structure par l'état du rapport de force entre des formes de pouvoir, ou des espèces de capital différents », Pierre Bourdieu, *La noblesse d'Etat, grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit, 1989, p. 375.

la Ligue du Nord, Alleanza Nazionale (ex-MSI) et des héritiers des ex-partis de gouvernement. L'exceptionnel taux de renouvellement des parlementaires (70,8 % des députés entrent pour la première fois à Montecitorio), la percée des professions libérales et les dirigeants d'entreprises privées (leur part parmi les députés passe de 30,4 % à 39,5 % les trois quarts des parlementaires de Forza Italia proviennent des professions libérales ou du privé)¹²⁹, et l'accès de S. Berlusconi à la présidence du Conseil semblent asseoir la *Seconda Repubblica*. A la fois effets et vecteurs d'un basculement du contexte, les relations interinstitutionnelles varient très vite, mais cette fois dans un sens défavorable aux enquêteurs. Cette réorientation va enrayer les scandales. Nombre de ceux qui avaient misé sur le pool (dans le grand patronat, les cabinets d'avocats, les médias, la Ligue du Nord, Alleanza Nazionale) se rangent sans ambages du côté du chef de gouvernement, lequel vient de s'engager en politique afin d'échapper aux substituts. Ces revirements affectent directement les enquêtes puisque la plupart des élus et des managers mis en examen cessent de collaborer avec le parquet. La défection d'A. Di Pietro, qui démissionne de la magistrature le 6 décembre 1994, conforte nombre d'acteurs dans leurs prédictions quant au devenir de « Mains propres ». Les enquêtes du pool vont sensiblement ralentir et ses membres traverser une longue phase d'isolement.

Le pari de cette communication consistait à saisir les fondements des bouleversements à l'œuvre durant *Tangentopoli* en resserrant la focale aux interfaces institutionnelles entre les secteurs politique et judiciaire. Or, à s'en tenir aux seuls espaces de transaction sélectionnés (y ajouter les procès n'aurait pas changé grand chose), l'inversion du rapport de force entre politiques et (quelques) magistrats demeure mystérieuse. Elle y est certes clairement observable, les échanges de coups tournent spectaculairement à la faveur des uns contre les autres, mais une grande partie de ses ressorts reste hors-cadre, quand bien même les sources de presse utilisées suggèrent l'importance des journalistes dans cette reconfiguration des rapports de force et de sens. Je n'ai d'ailleurs pas complètement respecté le protocole de recherche en incluant ça et là d'autres acteurs et institutions. De manière générale, mais *a fortiori* durant une phase de déssectorisation, l'étude des échanges intra et interinstitutionnels entre les seuls secteur politique et judiciaire ne suffit pas à rendre compte de l'état de ces deux univers.

L'analyse doit s'étendre à d'autres relations intra et interinstitutionnelles comprenant au moins les champs patronal et journalistique car la refonte de l'ordre politique s'effectue par le truchement d'une multitude d'acteurs dont les incursions avaient rarement été aussi massives. Par exemple, le capital politique du pool « Mains propres » serait difficilement compréhensible sans la prise en compte de l'activité d'un pool de journalistes associant de jeunes reporters issus de rédactions concurrentes, formation qui, à l'insu des rédacteurs en chef, constitue une nouveauté majeure dans les façons de faire des chroniqueurs et contribue considérablement aux succès des magistrats en leur garantissant une surface et un cadrage médiatiques sans précédent. De même, la perte de contrôle et l'insécurité qui affectent la plupart des dirigeants de parti restent énigmatiques dans l'ignorance de leur lâchage par leurs interlocuteurs économiques. Aussi, le degré de déssectorisation qui a caractérisé cette concaténation de scandales invite à élargir la focale à de très nombreuses institutions (la banque centrale d'Italie, les services de renseignement, la RAI, la Confindustria, les grands holdings publics IRI et ENI, l'université Bocconi, etc.) pour venir à bout de la complexité des relations à l'œuvre. C'est en replaçant les relations entre politiques et magistrats dans un plus

¹²⁹ Orazio Lanza, « Gli eletti », in Gianfranco Pasquino (*dir.*), *L'Alternanza Inattesa*, Messine, Rubettino, 1995, p. 238.

vaste ensemble de relations que l'on peut se donner les moyens de contextualiser (de mettre en relation) ces échanges redevables d'une configuration historique particulière voyant des institutions se désinstitutionnaliser.

Si le cadre retenu n'éclaire pas tous les ressorts de l'action, il permet néanmoins de souligner une propriété centrale des institutions. Les institutions façonnent les relations sociales, mais celles-ci changent continûment les institutions (vibrant peu ou prou), quoique dans des proportions très variables, le long d'un continuum objectivation-désobjectivation. Dans cette perspective, *Tangentopoli* offre un cas limite dans un régime démocratique en ce que l'instabilité des institutions étatiques sort de l'ordinaire, ce n'est pas seulement leur façade qui se défait, mais leur régulation interne et leurs relations interinstitutionnelles. Cette déformabilité, alors manifeste, tient au fait que les évaluations et les pratiques varient grandement avec le contexte, avec le sens que les acteurs donnent à leur environnement. Chacun agit en fonction de ce qu'il perçoit de ce que font ou feront les autres, autant d'indices contextuels en puissance, persuadant ou dissuadant de prendre telle ou telle direction : « déclencher une action, c'est donc en inhiber beaucoup d'autres »¹³⁰. Les acteurs évoluant dans des jeux de miroir, leur contribution et leur dépendance au contexte passent par ces jeux spéculaires quant à ce qui est (in)jouable : ils agissent en s'observant les uns les autres et réagissent aux fluctuations de leurs anticipations. De par leur interconnexion, les perceptions du possible peuvent varier très vite : elles se réfléchissent. De petites variations de ces anticipations en miroir peuvent se réverbérer et déborder de leur localisation initiale. Ces jeux spéculaires disposent d'une force sociale, au sens durkheimien : ces réorientations entrant en résonance en de multiples sites sont ressenties par les individus comme contraignantes, comme s'imposant à eux du dehors. C'est dans cette dimension cognitive spéculaire que se logent les phénomènes d'auto-amplification et de scalabilité à la base des processus de déssectorisation. Voilà pourquoi il vaut mieux opter pour une approche relationnelle : l'analyse des institutions à l'épreuve du scandale¹³¹ donne à penser combien « les institutions véritables vivent, c'est-à-dire changent sans cesse »¹³².

La structure des relations peut, en certaines circonstances, se révéler extrêmement mobile, une labilité ne faisant pas table rase de ce que les institutions ont déposé chez leurs occupants (l'émulation chez bon nombre de substituts et de jeunes journalistes est aussi la marque de l'institution, la manifestation d'une *illusio* professionnelle), mais qui ouvre à l'indétermination, à des recompositions et de la réinstitutionnalisation : les différents protagonistes (dés)inhibent leurs raisons d'agir selon des contraintes de situation. Cette concaténation de scandales peut être qualifiée de processus non-linéaire car elle repose sur des réajustements en miroir, des boucles de rétroactions produisant de l'auto-amplification, de la disproportion. Des magistrats de rang inférieur s'autorisent des choses que l'institution et ses liens avec d'autres institutions ont longtemps semblé interdire (cette capacité à destituer de manière routinière les pratiques jugées non conformes est l'une des propriétés de l'institution), et ils se sentent soudain habilités à redéfinir l'institution. Des pratiques habituellement jugées déviantes par les dirigeants de l'institution (placer des *potenti* en détention préventive) deviennent presque la norme. Dans les Palais de justice, des dominants réputés pour leur conservatisme se joignent à la célébration de la « révolution judiciaire » et, ce faisant, à la subversion des relations interinstitutionnelles. En deux ans d'opération « Mains propres », 12 mille personnes sont poursuivies, 338 députés et 100 sénateurs mis en examen et 4 600 mandats d'arrêt délivrés. Entre 1992 et 1994, l'emprise des professionnels de

¹³⁰ Alain Berthoz, *La décision*, Paris, Odile Jacob, 2003, p. 291

¹³¹ Hervé Rayner, *Dynamique du scandale*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2007 ; Hervé Rayner, « De quoi les scandales sont-ils faits ? », *Traverse*, à paraître.

¹³² Paul Fauconnet, Marcel Mauss, « La sociologie, objet et méthode », in Marcel Mauss, *Essais de sociologie*, Paris, Minuit, 1968, p. 17.

la politique sur la situation politique a été minime. Ballottés par les scandales, ils ont dû consentir des réformes tendant à les déposséder de leurs prérogatives et à miner leur cohésion. La débandade d'organisations aussi puissantes que la DC et le PSI (les trois autres partis de gouvernement se lézardent aussi) participe d'une départitisation, processus qui pouvait difficilement ne pas bouleverser un ordre politique longuement construit par et pour les partis politiques. Le champ politique perd certaines de ses propriétés : la domination de la DC et des autres partis de gouvernement, la centralité du Parlement, le « primat de la politique », la stabilité électorale. La tournure des relations entre une multitude d'acteurs fait que les institutions ne pèsent plus du même poids et n'obéissent plus aux mêmes logiques. Les relations interinstitutionnelles réagencent continûment les institutions, une ouverture que les discours d'institution évacuent, et pour cause. La force principale des institutions consiste en effet à enserrer et conformer leurs occupants, à borner leurs perceptions du possible et, partant, à plus ou moins stabiliser leurs pratiques.