



# Italie : un système de pouvoir en procès

---

par Jean-Louis Briquet

Le 27 mars 1993, le Parquet de Palerme adresse à la présidence du Sénat une demande de levée d'immunité parlementaire à l'encontre de Giulio Andreotti, accusé de collaboration avec la mafia. Selon les magistrats siciliens, celui-ci, sans être « formellement » membre de *Cosa Nostra*, se serait « mis en position [...] de contribuer positivement à la protection des intérêts et à la réalisation des objectifs de cette organisation »<sup>1</sup>. Il s'agit, par cette procédure, d'être autorisé à poursuivre une enquête qui s'attache à démontrer qu'Andreotti a été, par l'intermédiaire de ses alliés politiques locaux, le « référent » national de la mafia. Les prolongements de l'enquête, une fois concédée la levée de l'immunité parlementaire, le 13 mai 1993, aggraveront les charges en postulant l'existence d'un « pacte de pouvoir » entre *Cosa Nostra* et Andreotti : le second aurait soutenu la première en échange de l'appui politique qu'elle aurait apporté au courant andreottien de la Démocratie chrétienne (DC) en Sicile, dans un contexte de « gestion délinquante » du pouvoir local. C'est donc du délit d'association mafieuse que doit répondre Andreotti devant les juges palermitains.

---

1. Tribunale di Palermo, Procura della Repubblica, *Richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti di Andreotti Giulio*, 27 mars 1993 (document reproduit dans *Suddovest*, avril 1993, p. 77). Comme dans la suite de l'article, je traduis les citations.

Ce n'est pas la première fois dans l'histoire récente de l'Italie que les collusions entre des hommes politiques et la mafia sont dénoncées. L'événement acquiert cependant une signification éclatante, du fait de la personnalité de l'accusé : sept fois président du Conseil, plus de trente fois ministre ou secrétaire d'État depuis 1947, Andreotti est l'un des principaux dirigeants de la DC et l'un des symboles de la « Première République » en train de se défaire au moment de sa mise en accusation. Le procès qui lui est intenté ne peut ainsi que renforcer, bien qu'il ne soit pas à proprement parler un procès politique, une représentation criminelle de l'exercice du pouvoir en Italie. Il autorise des réinterprétations de l'histoire du pays, qui privilégient la politique souterraine au détriment de la politique officielle et, par là, accréditent les récits fondés sur le dévoilement de la « face cachée » de la démocratie italienne.

Plutôt que d'évaluer le degré de vérité de ces réinterprétations et de ces récits (encore moins celui des accusations portées contre Andreotti<sup>2</sup>), je me propose ici d'étudier les processus qui ont conduit à la dénonciation publique des relations entre des segments du pouvoir politique et la mafia, ainsi que les formes qu'a prises cette dénonciation. Car la criminalisation de la politique nous en apprend peut-être moins par les faits qui la constituent que par la manière dont ces faits ont été qualifiés, interprétés et divulgués par des « instances de révélation » qui ont réussi à les faire apparaître sous l'aspect d'un problème public et à convaincre de leur caractère inadmissible<sup>3</sup>.

---

## La formulation politique du problème mafieux

La première Commission parlementaire sur la mafia mise en place en 1963 a été l'une de ces instances de révélation. Son instauration revenait à considérer la mafia comme un phénomène justiciable d'une interprétation (et d'un traitement) spécifique(s). Cela explique l'âpreté des débats qui se sont succédé, entre 1948 et 1962, quant à l'opportunité de sa création<sup>4</sup>. Face à l'opposition (notamment le Parti communiste), qui dénonce les « connivences » de la mafia avec les propriétaires terriens et signale les dangers liés aux relations qu'elle a établies avec des réseaux du pouvoir économique et politique local, la majorité (en premier lieu la DC) critique l'instrumentalisation à des fins partisans du problème de la mafia, préférant le présenter comme une expression de la délinquance commune, aggravée par l'« arriération sociale et morale » de la Sicile. Une position que soutient par exemple, en 1961, un sénateur démocrate-chrétien, pour qui « le phénomène mafieux [est] le produit de facteurs ethniques (la nature particulière des Siciliens, vive, violente et impulsive), historiques (l'obscurantisme des gouvernements qui ont opprimé la Sicile), économiques et sociaux (la prédominance des structures féodales) et naturels (le dépeuplement et l'âpreté des lieux) »<sup>5</sup>. Selon un tel raison-

nement, la question mafieuse n'a pas à faire l'objet d'un traitement particulier : elle relève dans son ensemble du domaine de l'ordre public (la répression policière et judiciaire de la criminalité) et doit trouver sa solution dans le développement économique et social des régions qu'elle touche.

C'est parce que la dénonciation de la mafia se transforme très souvent en celle de certaines fractions de la DC que l'instauration de la Commission antimafia fait l'objet de tels débats. Ce sera d'ailleurs l'un des principaux problèmes auxquels cette Commission, une fois mise en place<sup>6</sup>, sera confrontée que de déterminer les responsabilités politiques qui expliquent la permanence du pouvoir mafieux. Le rapport conclusif qu'elle publie en 1976 est, de ce point de vue, exemplaire : y alternent dénonciations explicites de ces responsabilités et tentatives de les nier. Parmi les premières : l'insistance sur « les connexions avec les pouvoirs publics » comme propriété distinctive de la mafia par rapport aux autres formes de criminalité, la description détaillée des « pénétrations mafieuses » dans les administrations locales (notamment la Région Sicile et la Commune de Palerme), celle des systèmes d'échange entre des groupes mafieux et des dirigeants politiques (soutien électoral en contrepartie d'appuis pour l'attribution de marchés publics, réseaux de corruption), et jusqu'à des charges contre le *malgoverno* et le clientélisme. Parmi les secondes : l'affirmation répétée de la nature culturelle du phénomène mafieux, réductible à une « mentalité » archaïque, la présentation des pratiques politiques illégales comme des déviations accidentelles, le refus de citer nommément, sauf cas exceptionnels, les auteurs de ces illégalités et, surtout, le présupposé selon lequel les collusions entre la mafia et le monde politique relèveraient du passé et n'existeraient plus que sous des formes résiduelles.

Selon que l'on interprète la mafia comme la manifestation d'une culture « traditionnelle » en voie de disparition ou que l'on insiste au contraire sur son insertion

2. Andreotti doit répondre devant le Tribunal de Pérouse d'une autre accusation : celle d'avoir commandité l'assassinat d'un journaliste. Pour des raisons liées aux incertitudes entourant cette accusation, je n'en parlerai pas dans cet article.

3. Ce point de vue doit beaucoup à P. Lascoumes, *Élites irrégulières. Essai sur la délinquance d'affaires*, Paris, Gallimard, 1997.

4. Ces débats sont repris dans un rapport de la Commission antimafia publié en 1976 : Commission parlementare d'inchiesta sul fenomeno della mafia (citée ensuite « Commissione antimafia »), *Relazione conclusiva* (relatore Carraro), VI<sup>e</sup> legislatura, doc. XXIII, n° 2, Rome, 1976, pp. 1-36.

5. Commissione antimafia, *Relazione conclusiva* (relatore Carraro), *op. cit.*, pp. 24-25.

6. C'est une loi de février 1963 qui instaure pour la première fois une Commission antimafia. Cette création doit beaucoup, outre à la multiplication des assassinats mafieux depuis la fin des années cinquante et à l'écho qu'ils suscitent, à la nouvelle alliance parlementaire de centre-gauche (le *centrosinistra*) en train de se constituer entre la DC et le Parti socialiste. En 1976, la dernière des Commissions instituées par cette loi met fin à ses activités et rend public l'ensemble de ses travaux. Une loi de 1982 établit de nouveau une Commission antimafia, dont l'activité se borne à surveiller l'application des lois antimafia votées la même année ; ses attributions seront ensuite étendues par une loi de 1988. Sur les Commissions antimafia, voir N. Tranfaglia, *Mafia, politica e affari nell'Italia repubblicana*, Bari, Laterza, 1992 ou, plus généralement, les histoires de la mafia, notamment S. Lupo, *Storia della mafia*, Rome, Donzelli, 1996 et A. Matard-Bonucci, *Histoire de la mafia*, Bruxelles, Complexe, 1994.

dans les institutions politiques « modernes » (partis, institutions publiques), la lutte contre la mafia change radicalement de sens. Il suffit dans le premier cas de répondre par la modernisation économique et sociale ; dans le second, de dénoncer et de combattre un « système de pouvoir mafieux » présenté comme antinomique de la démocratie. Sans entrer dans le détail des controverses entre ces deux thèses, on peut constater que la seconde tend à s'imposer à partir de la fin des années soixante-dix. Les rapports des Commissions formées à partir de 1982 attestent la continuité de relations « organiques » entre la mafia et certains acteurs ou groupes politiques. Ils confirment le renforcement de « l'enchevêtrement pervers entre l'affairisme criminel, les institutions et le système politique »<sup>7</sup>. Ils soulignent en outre la dangerosité accrue du phénomène, due à la transformation de la mafia en une structure organisée et centralisée, qui ne se contente plus de jouer un « rôle passif d'intermédiation parasitaire » mais tente d'intervenir directement dans la vie politique, par l'utilisation « subversive » de la violence et « l'infiltration des pouvoirs publics et du système institutionnel légal »<sup>8</sup>. L'existence de collusions entre la mafia et le monde politique finit donc par être officiellement reconnue. Une interprétation du phénomène mafieux se diffuse, amenant la grande majorité des acteurs de l'espace public (hommes politiques, journalistes, représentants de la société civile, etc.) à accepter, bon gré mal gré, les conceptions de la mafia qu'il véhicule.

Une telle reconnaissance doit beaucoup à la mobilisation d'individus et de groupes qui ont pris en charge le travail d'analyse et la dénonciation de la mafia. Au sein des partis, des institutions de l'État, du monde intellectuel ou des associations, les activités d'investigation sur le phénomène mafieux (celles de la magistrature antimafia bien sûr, mais aussi les enquêtes de journalistes), celles de son interprétation (publications et colloques scientifiques) et son évaluation politique (congrès de partis et d'associations, débats dans la presse, etc.) concourent à faire de la mafia un objet central du débat public, dans des termes qui tendent à devenir partiellement homogènes. Les raisons de ces mobilisations sont multiples : évolution de la manière dont certains groupes professionnels (notamment les journalistes et les magistrats) conçoivent leur rôle et agissent en conséquence, instrumentalisation de l'accusation mafieuse dans les luttes partisans ou entre fractions concurrentes au sein d'un même parti, prolifération des crimes mafieux et visibilité croissante que leur accorde la presse (avec notamment la multiplication des « meurtres excellents »<sup>9</sup>). Ce sont aussi des indignations et des révoltes morales qui trouvent à se dire dans un langage devenu crédible, et à être entendues comme telles ; indignations et révoltes que la multiplicité des meurtres et l'utilisation courante de la violence mafieuse sur le territoire sicilien ne peuvent que fonder en justice.

L'ensemble de ces processus participe à la diffusion et à l'homogénéisation d'un modèle d'interprétation des relations entre mafia et politique, dont la véracité est en quelque sorte attestée par le consentement collectif qu'il rencontre et officia-

lisée par les ratifications institutionnelles dont il fait l'objet. La Commission antimafia analyse ces relations de manière plus systématique encore dans un document qu'elle publie en 1992. La mafia y est identifiée à une structure criminelle (*Cosa Nostra*), organisée dans le but d'accumuler du pouvoir et des richesses et utilisant pour ce faire des moyens illicites, notamment la violence ou la menace de la violence. À la différence des autres organisations délinquantes, elle cherche à faire reconnaître son autorité par ceux qui la subissent (à travers le « prestige » dont elle jouit et le « contrôle du territoire ») et s'oppose par là aux prétentions concurrentes des pouvoirs légitimes. Mais elle n'entre pas pour autant dans un rapport uniquement conflictuel avec ces pouvoirs, qu'elle a été capable d'« infiltrer » dès la fin de la guerre, jusqu'à créer dans les années cinquante un « pacte » avec des fonctionnaires, des élus et des acteurs économiques locaux. Ce pacte a permis la consolidation de systèmes d'échanges et de réseaux de collusions entre des membres de la mafia et des représentants des institutions officielles, basés sur le contrôle des votes par les premiers et des ressources et décisions publiques par les seconds, mais aussi sur la formation d'intérêts économiques et politiques communs<sup>10</sup>.

Plus qu'à une reformulation du problème mafieux, on assiste donc, à partir des années quatre-vingt, à un processus tendant à certifier les modes d'analyse qui insistent sur le caractère structuré et durable de ses liens avec le politique et à valider les arguments qui établissent la gravité du phénomène d'interpénétration entre l'univers criminel et celui des institutions. Affirmer, comme le fait la Commission antimafia à partir de 1982, que la mafia a été très certainement impliquée dans des grandes affaires criminelles et dans des scandales politico-financiers, qu'elle est capable d'agir directement sur la vie politique du pays et qu'elle a élaboré pour ce faire une véritable stratégie politique fondée sur la violence, accrédite sa dangerosité et fait de la mafia l'une des expressions particulières d'un phénomène plus général de « dégradation » du politique : le fonctionnement « souterrain » de la démocratie italienne<sup>11</sup>.

7. Commissione antimafia, *Relazione presentata alla presidenza della Camera* (relatore Alinovi), IX<sup>e</sup> legislatura, doc. XXIII, n° 3, Rome, 1985.

8. *Ibid.*

9. Le terme de « meurtres excellents » (*delitti eccellenti*) désigne les assassinats par la mafia de personnalités publiques (magistrats, policiers, hommes politiques ou syndicalistes) engagées dans la lutte antimafia ou qui refusent le compromis avec *Cosa Nostra*. Ce type de meurtre, exceptionnel avant les années quatre-vingt, devient une pratique beaucoup plus systématique à partir de cette période.

10. Commissione antimafia, *Relazione sui rapporti tra mafia e politica* (relatore Violante), 5 avril 1993, reproduite dans *Mafia e politica*, Bari, Laterza, 1993. Sur les rapports entre mafia et politique, voir I. Sommier, *Les mafias*, Paris, Montchrestien, 1998.

11. Sur la politique souterraine, voir notamment F. De Felice, « Doppia lealtà e doppio Stato », *Studi storici*, n° 3, 1989, pp. 493-563.

## Les obstacles à la dénonciation

Que la mafia soit reconnue comme un pouvoir illégal en relations étroites avec les autorités officielles devrait se traduire aisément en une dénonciation des bénéficiaires de ces liens. La Commission antimafia a fait sien, avec plus ou moins de détermination, ce devoir de dénonciation, en soutenant par exemple, dès 1972, que « l'Antimafia peut et doit découvrir et dénoncer tous les rapports de complicité et de connivence avec les pouvoirs publics [...] qui constituent en définitive la raison de la survie de la mafia »<sup>12</sup>, ou, plus tard, en incitant les partis politiques à « assainir » leurs rangs et à refuser leur investiture à des personnes impliquées dans des affaires de mafia ou de corruption. Le problème n'est pourtant abordé de front que par la Commission établie en 1992, qui recommande de distinguer la responsabilité pénale (du ressort de la magistrature), définie en référence aux propriétés juridiques des délits, de la responsabilité politique (du ressort du Parlement), fondée sur les critères plus larges de la moralité publique<sup>13</sup>.

Cette recommandation témoigne de la difficulté à convertir le constat de l'existence de collusions entre la mafia et des institutions publiques en une dénonciation politique efficace des protagonistes de ces collusions. L'une des critiques le plus souvent adressées aux Commissions antimafia, notamment à la première, est d'ailleurs de s'être volontairement abstenues d'assigner à des individus ou à des groupes déterminés la responsabilité des faits qu'elles dénonçaient. La minorité communiste de la première Commission a ainsi justifié la rédaction d'un rapport conclusif distinct par le « refus [de la majorité] d'examiner jusqu'au bout le processus de pénétration des groupes mafieux dans le système de pouvoir démocratique »<sup>14</sup>. La critique, en des termes approchants, a été réitérée tout au long des années soixante-dix et, plus encore, quatre-vingt, par des groupements de gauche, des intellectuels et des magistrats, des associations, une partie du mouvement catholique, mais aussi des fractions minoritaires de la DC, notamment celles qui s'opposent en Sicile au courant andreottien. Certains événements ont réactivé la controverse : les « meurtres excellents », celui du général Alberto Dalla Chiesa par exemple, dont le fils accuse publiquement certains éléments de la DC sicilienne d'être les commanditaires, ou ceux, très nombreux et moins connus, de juges, de journalistes, de policiers et d'élus ; les enquêtes de la magistrature qui suscitent des débats sur leur capacité à atteindre le « niveau politique » de la mafia ; les confrontations électorales dans lesquelles l'accusation mafieuse peut servir d'instrument de délégitimation de l'adversaire, et la lutte contre la mafia, de principe de recomposition des alliances partisans<sup>15</sup>.

De fait, les activités des Commissions antimafia n'ont que rarement eu comme résultat l'imputation de responsabilités politiques précises. Dominées par les partis majoritaires, elles pouvaient difficilement se transformer en instruments de

dénonciation de membres de ces partis. Les modèles d'interprétation de la mafia doivent beaucoup aux tentatives d'éviter toute criminalisation de la DC, d'abord en faisant du phénomène mafieux un fait de « mentalité », difficilement attribuable à des individus particuliers ; ensuite en présentant les pratiques illégales comme des exceptions ; enfin en décrivant génériquement le « système de pouvoir politico-mafieux » dans les termes du clientélisme généralisé et de l'illégalisme diffus. Tout cela permettait de ne pas porter d'accusations explicites. Le Parti communiste lui-même a utilisé de manière très variable l'accusation mafieuse pour attaquer la DC, du fait des accords et des compromis que, localement ou nationalement, il a passés avec elle. Dans le cas de la Sicile, sa stratégie de participation, directe ou indirecte, à la gestion des collectivités territoriales comme son projet d'ouverture aux « forces saines » l'ont conduit à n'utiliser que de façon épisodique la dénonciation des rapports entre la mafia et les groupes politiques dominants comme moyen de délégitimation de la DC<sup>16</sup>.

L'imputation des responsabilités politiques par les Commissions antimafia n'a donc pas été suivie d'effets immédiats, faute, au sein des partis, de relais intéressés à faire de la lutte contre la mafia un instrument central de la mobilisation<sup>17</sup>. Les obstacles à la dénonciation s'expliquent aussi par le caractère collectif des transgressions et la dilution des responsabilités qui s'ensuit. Si la qualification pénale des infractions politiques individuelles est, comme nous le verrons bientôt, déjà malaisée, celle des « configurations délictueuses générales », auxquelles les Commissions antimafia se sont plus particulièrement attachées, l'est encore plus. L'imprécision des critères à partir desquels les actes illicites peuvent être définis, ainsi que la diffusion de comportements irréguliers au sein de dispositifs organisés (partis, réseaux politico-administratifs) aboutissent à une tolérance de fait des « illégalismes »<sup>18</sup>. L'attribution de responsabilités politiques est, dans un tel contexte, très improbable. Il est par conséquent facile, pour les élus mis en cause pour complicité mafieuse ou pour malversation, de se défendre en arguant de leur impunité judiciaire. C'est ce que fait, par exemple, Salvatore Lima, l'un des principaux alliés d'Andreotti en Sicile, en réponse à ceux de ses opposants qui l'accusent de

12. Commissione antimafia, *Relazione conclusiva* (relatore Cattanei), V<sup>e</sup> legislatura, doc. XXIII, n° 2-septies, Rome, 1972, p. 154.

13. *Mafia e politica*, op. cit., § 16-19.

14. P. La Torre, Préface à *Mafia e potere politico*, Roma, Editori riuniti, 1976, p. 13 (l'ouvrage reproduit le rapport de la minorité communiste de la Commission antimafia).

15. Sur ces points, simplement esquissés ici, voir par exemple A. Blando, « Percorsi dell'antimafia », *Meridiana*, n° 25, 1996, pp. 77-91.

16. C. Riolo, *L'identità debole. Il Pci in Sicilia tra gli anni '70 e '80*, Palerme, Zisa, 1989.

17. La situation s'est transformée à partir du milieu des années quatre-vingt, quand la mobilisation antimafia a permis la coalition, à Palerme et dans d'autres villes de Sicile, de fractions de la DC et de partis d'opposition, contre les anciens détenteurs du pouvoir local.

18. P. Lascoumes, *Élites irrégulières*, op. cit., notamment pp. 137 et sq. et 230 et sq.

connivences avec la mafia, ou Andreotti lui-même, quand il déclare à propos de Lima : « En ce qui concerne mes relations avec le député Lima, j'ai toujours considéré que les polémiques au sujet de sa prétendue proximité avec les milieux mafieux n'étaient que l'effet d'une méthode perverse de lutte politique [...] basée sur l'accusation réciproque de "mafiosité" [...]. Je parle de "prétendues responsabilités" du député Lima parce que – en m'en tenant à ce que je sais – aucun fait concret n'a jamais été prouvé contre lui »<sup>19</sup>.

---

### La répression judiciaire de la mafia

Le problème se pose pourtant très tôt de la qualification pénale des délits mafieux ainsi que de la possibilité de leur répression judiciaire. L'impunité dont bénéficient de fait les responsables de ces délits commence à faire l'objet de controverses au milieu des années soixante, au sein de la Commission antimafia, mais aussi chez les magistrats les plus engagés dans la lutte contre la criminalité organisée. Le pouvoir d'intimidation que la mafia exerce sur son environnement social et la difficulté qui s'ensuit de disposer de preuves matérielles des délits constituent des obstacles apparemment insurmontables pour les investigateurs : « Un mur de silence impénétrable, écrit par exemple l'un d'eux, créé par le manque de sens civique, la peur des représailles mais aussi, malheureusement, par la confiance très limitée envers les pouvoirs de l'État, s'oppose généralement aux enquêtes judiciaires qui [...] se concluent fatalement par cette formule équivoque de l'acquittement pour insuffisance de preuves »<sup>20</sup>. Les stratégies répressives sont, dès l'origine, largement déterminées par la volonté de contourner ce type d'obstacle, comme en témoignent les tentatives pour utiliser dans la lutte contre la mafia le délit d'association de malfaiteurs, qui permet d'échapper à l'obligation de fournir les preuves directes d'un délit précis ; il suffit en effet pour l'établir de prouver l'appartenance de l'inculpé à une organisation durable, formée dans le but explicite de réaliser un « projet criminel ». De là encore, les tentatives pour faire reconnaître juridiquement le caractère organisé de la mafia, contre les interprétations « culturalistes » ou celles qui en font un ensemble informel de groupes criminels indépendants. Ces tentatives, répétées à partir des années soixante-dix, ne vont pas sans lutte : elles rencontrent, autant que les entraves nées de l'autorité sociale de la mafia, les résistances d'une partie de la magistrature qui, pour des raisons liées à sa proximité, idéologique et sociale, avec les détenteurs du pouvoir local et national autant qu'à sa culture professionnelle, s'oppose à toute interprétation « associative » du phénomène mafieux<sup>21</sup>.

Ce sont ainsi des contraintes procédurales qui expliquent en grande partie la manière dont les magistrats instructeurs et les Parquets engagés dans la lutte contre la mafia vont tenter de la qualifier juridiquement. Ils doivent pour ce faire démontrer la validité de leur démarche accusatoire et de leur interprétation de la

doctrine face à certains tribunaux, notamment la Cour de Cassation, qui refusent, dans la majorité des cas, de considérer la mafia comme une structure organisée. Première victoire des magistrats antimafia et des groupes qui les appuient, la loi Rognoni-La Torre, qui crée en 1982 le délit d'« association de type mafieux », consolide le dispositif répressif de la lutte contre la mafia et soutient en même temps la conception « organisationnelle » du phénomène<sup>22</sup>. Mais c'est surtout grâce aux activités d'investigation d'équipes spécialisées (essentiellement le pool antimafia du tribunal de Palerme) que cette conception est parvenue à prévaloir sur la scène judiciaire. Par là, la définition de la mafia comme « organisation structurée verticalement », agissant selon une « stratégie unitaire », a été juridiquement certifiée ; des savoirs (sur l'organisation et le fonctionnement de la mafia) et des savoir-faire (les techniques d'enquête) ont été stabilisés ; des matériaux probatoires ont été accumulés et leur valeur juridique officiellement attestée (les dépositions des « repentis » en premier lieu)<sup>23</sup>. Le « Maxiprocesso », qui débute en 1986 à Palerme et dans lequel sont impliqués plus de 470 membres de *Cosa Nostra*, atteste bien la réussite de la stratégie répressive des magistrats antimafia, que sanctionne en 1992 la Cour de Cassation en confirmant l'essentiel des condamnations et en accréditant ainsi la logique accusatoire qui les soutient.

Certes, ces stratégies ne font en rien l'unanimité. Elles ont été remises en question depuis et sont, aujourd'hui encore, largement controversées : au nom des garanties de leurs droits, qu'elles refuseraient aux inculpés ; mais aussi parce qu'elles éluderaient l'objet principal des dénonciations politiques, à savoir les relations entre la mafia et les pouvoirs publics. Les instruments juridiques étaient pourtant disponibles pour cela, notamment le délit de complicité avec une association mafieuse, théorisé par le juge Falcone lors du « Maxiprocesso » et que le Parquet de Palerme utilisera dans ses premières accusations contre Andreotti. Mais, si l'action judiciaire s'est avant tout attachée, dans les années quatre-vingt, à l'« aile militaire » de la mafia et aux auteurs de délits aisément qualifiables (homicides, trafics, blanchiment) plutôt qu'aux collusions entre le pouvoir mafieux et le

19. G. Andreotti, *Cosa loro*, Milan, Rizzoli, 1995, pp. 29-30. L'ouvrage présente la défense d'Andreotti contre les accusations du Parquet de Palerme, dans lesquelles les relations entre Lima (dont les rapports avec la mafia sont amplement documentés) et Andreotti occupent une place centrale.

20. Sentence du juge d'instruction Cesare Terranova, 8 mai 1965, citée dans P. Pezzino, *Mafia. Industria della violenza*, Florence, La Nuova Italia, 1995, p. 232.

21. Sur ces conflits, et pour un récit détaillé de l'histoire de la magistrature antimafia, voir G. Di Lello, *Giudici. Cinquant'anni di processi di mafia*, Palerme, Sellerio, 1994.

22. Sur les aspects juridiques de la lutte antimafia, voir G. Turone, *Il delitto di associazione mafiosa*, Milan, Giuffrè, 1995 et, sur la jurisprudence de la Cour de Cassation, R. Minna, *La mafia in Cassazione*, Florence, La Nuova Italia, 1995.

23. Les interventions du juge Giovanni Falcone (*Interventi e proposte (1982-1992)*, Milan, Sansoni editore, 1994) décrivent très précisément ces processus. Voir aussi en français G. Falcone, *Cosa Nostra*, Paris, Éditions n° 1, 1991 (entretien avec M. Padovani). Le terme de « repentis » (officiellement « collaborateur de justice ») désigne les anciens membres de *Cosa Nostra* qui collaborent avec la justice.

pouvoir politique, il est probable que c'est par mesure de sécurité (éviter d'avoir affaire à des faits difficiles à définir pénalement et encore plus à démontrer) plus que par volonté de ménager les appuis politiques de la mafia.

---

## Les répertoires de l'action judiciaire

La stratégie répressive des années quatre-vingt est associée à l'apparition de nouvelles manières d'envisager l'activité judiciaire et à l'invention de « répertoires d'action » inédits au sein de la magistrature<sup>24</sup>. Ces innovations se sont opposées aux pratiques usuelles de nombreux magistrats, fondées sur une conception plus « technique » de leur rôle. Le modèle professionnel dominant privilégiait en effet la défense de la légalité formelle par rapport à l'action volontaire visant la réalisation effective de cette légalité, les tâches de contrôle de la validité procédurale (notamment celle des enquêtes de police) par rapport à celles de direction et de coordination des investigations. Les conflits entre ces modèles ont souvent pris une forme polémique, opposant ceux qui accusaient une partie de la magistrature de « politisation » et d'abus de pouvoir à ceux qui dénonçaient les connivences entre la haute magistrature et les groupes dirigeants ainsi que la « fonctionnalité » de l'activité de la majorité des magistrats par rapport au « système de pouvoir dominant ».

Ce que désigne, dans l'intention de la condamner, le terme de « politisation » est le produit d'une transformation des manières de concevoir la pratique judiciaire, favorisée par la mobilisation de magistrats dont les modalités de recrutement, la formation, les convictions politiques et, sans doute, les origines sociales, diffèrent notablement de celles de leurs concurrents. Ces magistrats ont attribué à l'exercice de leur métier des significations et des missions nouvelles. Ils ont agi en ce sens au sein de groupements (partis, syndicats) capables d'influer sur l'organisation et le fonctionnement de la justice. Ils ont aussi profité des modifications des hiérarchies et des formes de contrôle en vigueur dans leur secteur d'activité. Le Conseil supérieur de la magistrature a joué à ce titre un rôle décisif : organe d'« autogouvernement » des juges, établi en 1962, il a beaucoup affaibli l'emprise gouvernementale sur la magistrature, notamment sur le Parquet. Il a affranchi les carrières de leur gestion hiérarchique (avec, à partir de 1979, l'abolition des examens au mérite et l'application stricte du principe d'ancienneté). L'élection de ses membres au scrutin proportionnel, lors de sa réforme en 1975, a permis au corps de s'organiser en courants, ce qui a accru, outre l'influence des minorités et celle des catégories inférieures de la hiérarchie, l'ampleur des débats internes, et a favorisé la formulation politique des enjeux professionnels<sup>25</sup>.

C'est au sein de certains de ces courants, spécialement de ceux les plus proches des partis d'opposition, que s'est constituée une « nouvelle culture de la juridiction ». « Après les réformes [du Conseil supérieur de la magistrature], un vent

nouveau a soufflé sur la magistrature », écrit par exemple un de leurs représentants ; « les magistrats ont commencé à prendre conscience de leur rôle dans la société, à défendre la légalité républicaine et les droits des citoyens, à donner un caractère toujours plus concret à la notion d'égalité, sans hésiter à démasquer et à frapper la corruption et les déviations des pouvoirs publics, et à agir contre la mafia et les autres centres criminels de pouvoir occulte »<sup>24</sup>. Il ne faudrait pas croire pour autant que seules les franges les plus hétérodoxes de la magistrature adhèrent à cette culture. Les impératifs de rôle et les répertoires d'action qui lui sont associés se sont diffusés, sous des formes et avec des intensités certes diverses, dans l'ensemble du corps, pour imposer un modèle professionnel dont les éléments essentiels (indépendance par rapport aux pouvoirs, spécialisation et « professionnalisme » technique, rôle dynamique de défense et de réalisation des valeurs constitutionnelles) ont peu à peu fait l'objet d'un relatif consensus.

## Le procès Andreotti

Le procès Andreotti a été rendu possible par la rencontre de deux processus qui, bien que liés, obéissent à des logiques séparées : la diffusion d'un modèle d'analyse de la mafia, fondé sur la dénonciation de ses collusions avec les pouvoirs officiels ; la mise en place progressive d'un dispositif répressif efficace, appuyé sur des procédures dont la validité est officiellement entérinée, mais qui néglige les aspects politiques du phénomène mafieux. L'acte d'accusation rend bien compte de cette rencontre. Il associe, d'un côté, une description précise du courant andreottien en Sicile et des rapports que certains de ses dirigeants entretiennent avec la mafia ; de l'autre, la démonstration de la responsabilité pénale d'Andreotti pour le concours délibéré qu'il aurait apporté à l'association mafieuse. Il est soutenu par un système de preuves cohérent, basé sur les témoignages des « repentis », et que confirme une reconstitution méthodique des stratégies de la mafia vis-à-vis de ses « référents » politiques.

La thèse générale de l'accusation peut être résumée comme suit : après avoir fait alliance en Sicile, à la fin des années soixante, avec des politiciens liés à la mafia, ce qui lui permet de conforter son courant au sein de la DC nationale, Andreotti conclut un « pacte » avec *Cosa Nostra*. Ce pacte se consolide dans la décennie

24. Pour une application de cette notion à l'intervention des magistrats dans le jeu politique, voir V. Roussel, « Les magistrats dans les scandales politiques », *Revue française de science politique*, vol. 48, n° 2, 1998, pp. 245-273.

25. Pour une synthèse, voir C. Guarnieri, « The judiciary in the Italian political crisis », *West European Politics*, n° 1, 1997, pp. 157-175 (dans laquelle l'auteur résume l'argumentation développée dans son livre *Magistratura e politica in Italia*, Bologne, Il Mulino, 1992).

26. A. Rizzo (juge d'instruction à Palerme et député de l'opposition), « Magistrati e mafia. Dal compromesso all'opposizione », *Segno*, n° 58, 1985, p. 44.

quatre-vingt, jusqu'à devenir « indissoluble » : les transactions entre les deux parties (appui électoral contre « avantages illicites » tels que les attributions de marchés publics ou les « arrangements » de procès) se font de plus en plus nécessaires à la perpétuation et à l'accroissement de leur pouvoir respectif. Dans le même temps, le rapport des forces entre hommes politiques et chefs mafieux se transforme en défaveur des premiers : alors que, dans la gestion des affaires locales, ceux-ci ont longtemps été en position dominante dans les relations qui les liaient aux groupes mafieux, l'accroissement de son pouvoir permet à la mafia de peser beaucoup plus lourdement sur les hommes politiques qui lui sont associés, au point de tenter d'influer directement sur les décisions publiques touchant à ses intérêts par des actions de type terroriste. Certains « meurtres excellents » trouvent ainsi leur explication : ceux de responsables politiques siciliens qui avaient cherché à se libérer des collusions mafieuses ; ou ceux qui suivent la confirmation par la Cour de Cassation des condamnations du « Maxiprocesso », dont sont victimes aussi bien les « référents » politiques de la mafia, coupables de n'avoir pas su « arranger » ce procès (Salvatore Lima), que les juges qui en avaient été parmi les principaux artisans (Giovanni Falcone et Paolo Borsellino)<sup>27</sup>.

On ne peut en conclure pour autant que le procès Andreotti soit une sorte de point d'aboutissement d'un processus linéaire : la conséquence inévitable de la réaction de magistrats enfin libérés de leurs assujettissements idéologiques et pratiques face à la « dégénérescence » de la politique italienne. Il faut plutôt le concevoir comme le produit incertain de la façon dont, *dans une conjoncture historique particulière*, des magistrats ont utilisé les répertoires d'action qui leur étaient disponibles ; ont doté de finalités nouvelles des stratégies judiciaires déjà expérimentées ; ont mobilisé, pour justifier des comportements inédits, des savoirs et des savoir-faire antérieurement constitués. Le risque serait grand autrement de céder à la « chimère des origines », qui interprète un événement au regard exclusif de son point d'aboutissement et oblitère par là les discontinuités et les contingences dont il est le résultat<sup>28</sup>.

Ce contexte particulier est celui de la crise de la « Première République » italienne. Les faits qui la révèlent à partir de 1992 (diffusion des enquêtes sur la corruption, délégitimation d'une partie de la classe politique, effondrement de la DC et, avec elle, des coalitions de gouvernement dont elle était le principal protagoniste, émergence d'acteurs politiques nouveaux, etc.) sont la matière d'une conjoncture qui modifie les conditions de réussite des entreprises judiciaires. À partir de 1992, Andreotti ne bénéficie plus des soutiens qui étaient les siens jusqu'alors du fait de sa fonction de président du Conseil et de dirigeant d'un important courant de la DC. Il n'est plus à même de tirer profit de son ancienne position centrale dans le jeu des alliances partisans, dont les logiques antérieures sont profondément modifiées, localement (avec le succès que rencontrent en Sicile les alliances de groupes

antimafia) et nationalement (avec l'émergence de possibilités d'accords inédits entre des formations politiques rénovées). D'autre part, les méthodes qu'employaient les élus pour contourner les procédures judiciaires les concernant perdent de leur efficacité. La levée de l'immunité parlementaire d'Andreotti suppose en effet que les conduites habituelles d'évitement de l'action pénale ont été, en très peu de temps, discréditées. Quelles que soient les raisons de ce discrédit (usage de la « moralisation » comme ressource dans la compétition politique, pression des médias, croissance de la « demande de légalité » dans l'opinion publique), il explique qu'Andreotti en vienne à demander lui-même à ses « collègues » de voter la levée de son immunité pour « éviter qu'un vote libérateur soit entendu comme une couverture politique »<sup>29</sup>. Il démontre aussi que la détermination de certains magistrats à exercer leurs prérogatives à l'encontre des hommes politiques a acquis une légitimité telle qu'elle ne peut désormais être esquivée.

Si l'accusation d'Andreotti (et, au delà, de nombreux autres dirigeants des anciens partis de gouvernement impliqués dans les scandales de corruption) est un des produits de la crise politique italienne, elle en est aussi l'un des révélateurs. Les dénonciations judiciaires autorisent en effet la « production “après-coup” d'un sens de l'histoire »<sup>30</sup> qui confirme les interprétations critiques de l'histoire italienne. « Si l'on est convaincu du bien-fondé de l'acte d'accusation du Parquet de Palerme, écrit par exemple le directeur d'une importante revue d'opinion, on doit admettre que l'histoire, je ne dis pas de la politique en général, mais au moins du gouvernement en Italie, a été une histoire de criminalité »<sup>31</sup>. Il reprend en cela des arguments qu'explicitent parfois les magistrats, comme l'un des substituts du procureur de Palerme, pour qui « les enquêtes [de l'antimafia et sur la corruption] ont progressivement révélé l'existence dans tout le pays et dans toutes les couches sociales d'une criminalité systémique » et permis de lever le voile qui couvre encore « l'histoire de l'Italie illégale »<sup>32</sup>. La dénonciation judiciaire accrédite ainsi des recompositions du passé qui soulignent, dans l'histoire de l'Italie, ses aspects occultes. Plus précisément, elle officialise des discours souterrains en leur offrant la reconnaissance d'une vérité authentifiée. Le publiciste qui vient d'être cité poursuit ainsi son analyse : « Personnellement, je ne suis pas du tout surpris de la découverte

27. Le mémoire du Parquet de Palerme récapitulant l'acte d'accusation est publié sous le titre, significatif, de « La véritable histoire d'Italie » (*La vera storia d'Italia*, Naples, Tullio Pronti editore, 1995). Sur le procès Andreotti, voir P. Allum, « Statesman or godfather ? The Andreotti trial », *Italian Politics*, 1997, pp. 219-232 et P. Arlacchi, *Il processo*, Milan, Rizzoli, 1995.

28. Voir R. Chartier, *Les origines culturelles de la Révolution française*, Paris, Le Seuil, 1990, p. 13.

29. Senato della Repubblica, compte rendu de la séance du 13 mai 1993.

30. B. Gaïti, *De Gaulle : prophète de la V<sup>e</sup> République*, Paris, Presses de Sciences po, 1998, p. 16.

31. P. Flores d'Arcais, intervention à la table ronde « Il caso Andreotti e la storia d'Italia », *Meridiana*, n° 25, 1996, p. 118. Pour une analyse détaillée des implications historiques du procès Andreotti, voir S. Lupo, *Andreotti, la mafia, la storia d'Italia*, Rome, Donzelli, 1996.

32. R. Scarpinato, « L'anomalia italiana », *MicroMega*, n° 5, 1996, pp. 39-49.

qu'Andreotti était un criminel. J'ai toujours été surpris du contraire : qu'un personnage contre lequel on avait, peut-être pas les preuves, mais tous les éléments qui permettaient de conclure qu'il était criminel, non seulement soit resté impuni [...] mais n'ait même pas fait l'objet d'une censure et d'une condamnation extrajudiciaire ». Peut-être est-ce là le sens du procès Andreotti : non pas tant la révélation d'une « vérité cachée » de l'histoire italienne que la possibilité de dire cette vérité et, avec elle, de dévoiler ce qui, dans l'exercice du pouvoir, fût-il démocratique, repose sur la violence et le secret.