

QUAND LE NEO-PARLEMENTARISME ITALIEN RESSEMBLAIT AU PALEO-PRESIDENTIALISME FRANÇAIS[1]

Brèves considérations sur la révision constitutionnelle italienne (2005) et l'ingénierie constitutionnelle entendue comme pathologie juridique

Franck Laffaille *

I. Le Président de la République (français) et le Premier ministre (italien), organes constitutionnels décisionnels dans le cadre d'une démocratie d'investiture populaire.

1 : Une (quasi) identique légitimité populaire.

2 : Les chefs d'un exécutif gouvernemental appliquant le programme politique plébiscité par le corps électoral

II. Le Président de la République (français) et le Premier ministre (italien), organes constitutionnels bénéficiant du parlementarisme majoritaire et rationalisé.

1 : Les leaders de la majorité parlementaire.

2 : Les titulaires d'un droit de dissolution discrétionnaire

III. Un déséquilibre institutionnel contraire aux principes du constitutionnalisme moderne.

1 : Un inacceptable hiatus pouvoir/responsabilité.

2 : Une démocratie de garantie inexistante ou affaiblie.

Le président Elia relève dans divers articles (désormais réunis dans un ouvrage[2]) critiquant la révision adoptée par le Parlement en 2005 un étrange paradoxe juridique : le néo-parlementarisme italien repoussée en juin 2006 par les électeurs prenait à bien des égards les traits de la Vème République française. Etonnante comparaison : comment une révision constitutionnelle s'inspirant (pense-t-on !) du modèle de Westminster peut-elle *in fine* ressembler en certains points à ce « régime bâtard » (la formule est de Pompidou et se veut élogieuse) qu'est le régime semi-présidentiel français ? En d'autres termes, comment une réforme du parlementarisme centrée sur le Premier ministre (*premierato*) peut-elle - volontairement ou non - évoquer nombre de principes inhérents à ce régime hybride, *sui generis* inventé jadis par de Gaulle, Debré et enraciné par leurs successeurs ? C'est à ces questions que l'on entend rapidement répondre ici en suivant le sillon tracé par l'ancien président de la Cour constitutionnelle. Et de prime abord un constat : le Président de la République (français) et le Premier ministre (italien) sont les organes constitutionnels décisionnels dans le cadre d'une démocratie d'investiture populaire. Bénéficiant d'une (quasi) identique légitimité populaire, ils sont les chefs d'un exécutif gouvernemental appliquant le programme politique plébiscité par le corps électoral (I). Il y a plus : ils bénéficient du parlementarisme majoritaire et rationalisé, étant les leaders de la majorité parlementaire et titulaires d'un droit de dissolution discrétionnaire (II). Ce rapprochement entre néo-parlementarisme et présidentielisme français n'a en soi rien de critiquable ; il déconstruit un peu plus les traditionnels canons taxinomiques, ce qui est plutôt réjouissant. Malheureusement, ce mimétisme est porteur d'un déséquilibre institutionnel contraire aux principes du constitutionnalisme moderne. Non seulement survient un inacceptable hiatus entre pouvoir et responsabilité mais de surcroît la démocratie de garantie est substantiellement affaiblie dans le texte de 2005, rapprochant l'Italie de la France où cette notion s'avère inexistante (III).

I. Le Président de la République (français) et le Premier ministre (italien), organes constitutionnels décisionnels dans le cadre d'une démocratie d'investiture populaire

Bénéficiant d'une (quasi) identique légitimité populaire (1), le Président français et le Premier ministre italien sont les

chefs d'un exécutif gouvernemental appliquant le programme politique plébiscité par le corps électoral (2).

1. Une (quasi) identique légitimité populaire

Le chef de l'Etat français est élu depuis 1962 au suffrage universel direct. Si ses prérogatives constitutionnelles n'ont en rien été modifiées au regard du texte de 1958, il jouit d'une légitimité populaire telle qu'il peut - De Gaulle mais surtout ses successeurs privés de légitimité historique - opérer une interprétation extensive de la loi fondamentale et profiter des coutumes *contra legem* le transformant en organe central de la vie politique.

La révision constitutionnelle italienne de 2005 conduisait à ce que le Premier ministre soit *de facto* désigné par le peuple. Il était certes nommé formellement par le chef de l'Etat mais sur la base des résultats des élections à la Chambre. Le Président de la République perdait ainsi l'autonomie (relative) qu'il possédait jadis, l'acte de nomination étant désormais conditionné par le verdict des urnes. La candidature à la charge de Premier ministre ne pouvait advenir que par le truchement d'un lien avec une ou plusieurs listes de candidats, selon les modalités définies par la loi. Cette dernière devait organiser l'élection des députés de telle manière que soit rendue plus facile la formation d'une majorité, liée au candidat à la fonction de Premier ministre. Il s'agissait en un sens de la constitutionnalisation de la pratique survenue depuis 1994.

Ces deux mécanismes de désignation - pour très différents qu'ils soient - le Président français est l'élu, sans intermédiaire, de la nation et le Premier ministre italien le leader de la coalition vainqueur des élections législatives - répondent à une identique logique. Ils sont présentés comme des processus de valorisation de la souveraineté populaire, cad une forme de gouvernement à légitimité directe. Ils font surtout émerger un lien démocratique-plébiscitaire - désignations *uti singulus* par le corps électoral - typique de la démocratie d'opinion qui incarne le recul de la démocratie représentative. Traumatisant en Italie où les notions de démocratie représentative et de garantie ont un sens, ce schéma est seulement contesté en France lors des fins de règne difficiles de la monarchie républicaine (peu d'observateurs sont en réalité prêts à préconiser la suppression de l'élection par le peuple). Pour regrettable qu'il soit, le recul du processus représentatif dans la désignation des gouvernants n'est que la conséquence de la sacralisation du peuple comme Souverain. Ce n'est donc pas tant le mécanisme électif qui inquiète que l'absence éventuelle de freins et contrepoids synonyme de déséquilibre institutionnel et l'existence d'une faible responsabilité politique.

2. Les chefs d'un exécutif gouvernemental appliquant le programme politique plébiscité par le corps électoral

Le Président (français) et le Premier ministre (italien) sont les chefs d'un exécutif gouvernemental dont la principale mission est de mettre en œuvre le programme choisi par le peuple.

Le Président est élu sur son programme - on parle de la rencontre entre un homme, son projet et le peuple de France - et estime en toute logique que le gouvernement et l'Assemblée nationale ont vocation à être les vecteurs institutionnels de cette réalisation. L'article 20 (dénaturé) de la Constitution de 1958 doit se lire (improprement) ainsi : le Président détermine la politique de la nation qui est conduite par le Premier ministre, ramené au rang de (puissant) chef de cabinet[3]. Le Président arbitre (article 5)[4] n'existe donc pas et prend les traits d'une fiction juridique ; l'histoire de la Vème République est celle d'une violation quotidienne du texte constitutionnel.

Le Premier ministre (italien) aurait déterminé la politique générale du Gouvernement dont il était exclusivement responsable ; il ne se contentait donc plus de la « diriger » (formule de 1947). Il recevait pour tâche de garantir l'unité de la direction politique et administrative en promouvant et coordonnant l'activité des ministres. Etant l'organe qui déterminait la politique générale de son Gouvernement et en assumait l'exclusive responsabilité, il était seul habilité à poser la question de confiance devant la Chambre[5]. Si ce texte avait été adopté par le peuple italien, le Premier ministre aurait eu le pouvoir de nommer et révoquer les membres de son gouvernement. En France, le Président, de fait chef de l'exécutif gouvernemental, nomme et révoque les membres de son gouvernement (hors cohabitation). Il désigne le Premier ministre sur le fondement de l'article 8-1, pouvoir propre dispensé de contreseing. Il peut faire appel à toute personne de son choix, y compris son ancien directeur de cabinet (Pompidou) ou l'ancien secrétaire général de l'Elysée (de Villepin) ; il nomme, article 8-2, les ministres sur proposition du premier d'entre eux[6]. La Vème République étant en son essence un régime parlementaire moniste, le gouvernement est seulement responsable, au sens de responsabilité-sanction, devant l'Assemblée nationale sur le fondement des articles 49-1, 49-2, 49-3 et 50[7]. La pratique *contra legem* voyant le chef de l'Etat congédier tout Premier ministre ou ministre ayant fait son temps politique représente donc une violation primaire de la Constitution, porteuse d'ailleurs d'un étonnant monisme inversé[8].

Selon l'article 95 du texte de 2005, les ministres (italiens) étaient nommés et révoqués par le Premier ministre, sans que ce dernier ait besoin de se tourner formellement vers le chef de l'Etat. Cette disposition était censée mettre fin aux discutables tractations partisans (le manuel Cencelli semble ne pas être obsolète...), chaque formation négociant son soutien en exigeant un ou plusieurs portefeuilles (cf. la naissance du Gouvernement Prodi II en 2006). Cet article devait permettre au Premier ministre de détenir un pouvoir coercitif sur les membres du Gouvernement en mettant fin à leur fonction. La pratique de la Seconde République a certes conduit à écarter certaines personnalités (Ruggiero, Scajola, « cas Mancuso ») ; mais « l'incident Calderoli » au début de l'année 2006 (les vignettes de Mahomet) montre que l'inscription dans le marbre constitutionnel de cette prérogative n'est pas superflue. Cependant ses limites sont aisées à cerner : renvoyer le leader d'un parti clé de la coalition signifie la fin de la coalition au pouvoir. Avoir la capacité juridique de révoquer Fini, Bossi, Follini ou D'Alema et Rutelli apparaît une protection illusoire tant que le schéma partisan demeure fragmenté et les coalitions hétérogènes.

La logique du texte de 2005 et la combinaison texte/pratique de la Vème République sont d'évidence assez similaires. Le Président français et le Premier ministre italien dirigent une équipe gouvernementale dont les membres ne sont pas loin de prendre les traits de simples secrétaires d'Etat (au sens américain), révocables *ad nutum*. Le texte italien avait au moins le mérite d'assumer par écrit les conséquences du caractère bipolaire et plébiscitaire du système politique. Au contraire, la pratique française représente une violation primaire des règles constitutionnelles : le président-arbitre s'efface au profit d'un président-leader irresponsable phagocitant les prérogatives du Premier ministre.

Pour appliquer le programme politique plébiscité par le corps électoral, encore faut-il que les organes français et italien disposent des moyens politiques et juridiques adéquats.

II. Le Président de la République (français) et le Premier ministre (italien), organes constitutionnels bénéficiant du parlementarisme majoritaire et rationalisé

Leaders de la majorité parlementaire^[9] (1), le Président français et le Premier ministre italien sont titulaires d'un droit de dissolution discrétionnaire institué par la Constitution de 1958 et la révision de 2005 (2).

1. Les leaders de la majorité parlementaire

Le Président français et le Premier ministre italien sont de fait (pour le premier, hors cohabitation) et de droit (pour le second dans le texte de 2005) les leaders de la majorité parlementaire. La Vème République et le régime italien étant des régimes parlementaires, gouverne qui détient le soutien de l'Assemblée nationale et des chambres. Le chef de l'Etat et le Premier ministre peuvent mettre en œuvre les programmes sur lesquels ils ont été élus. Les députés se transforment en missionnaires de la volonté présidentielle et primo-ministérielle.

Survient en 1962 en France la « divine surprise », cad le phénomène majoritaire, et avec lui le second pilier de la Vème République. Désormais (à partir de 1965), le chef de l'Etat désigné par le peuple bénéficie d'une majorité homogène, le plus souvent inconditionnelle, à l'Assemblée nationale. Leader de la majorité parlementaire, élue sur son nom, le président n'hésite pas à éventuellement contourner le Premier ministre, faisant fi de l'article 20. Il intervient dans le processus parlementaire quotidien alors que la Constitution ne lui confère en rien une telle mission. Il suffit de songer, pour donner un exemple récent, à la modification de la loi demandant que les manuels scolaires accordent la place qu'il convient au rôle positif joué par la France en Afrique au temps de la colonisation : en raison de l'émotion suscitée par une telle disposition, le chef de l'Etat annonce la suppression de l'article litigieux et le recours à l'article 37-2, procédure de délégalisation, disposition qui donne compétence au seul Premier ministre pour saisir le Conseil constitutionnel^[10].

La révision italienne de 2005 entendait doter le Premier ministre des mécanismes susceptibles de le transformer en leader incontesté de la majorité parlementaire. Il présentait son programme de législature et la composition du Gouvernement devant les assemblées dans les dix jours suivants sa nomination. La Chambre des députés, et elle seule, s'exprimait par un vote sur ce programme. Disparaissait cette notion si chère au parlementarisme classique, l'investiture. Le Premier ministre déterminait la politique générale du Gouvernement et en était exclusivement responsable ; il ne se contentait donc plus de la diriger (texte de 1947). Etant l'organe qui déterminait la politique générale de son Gouvernement et en assumait l'exclusive responsabilité, il était seul habilité à poser la question de confiance devant la Chambre^[11].

Que le Premier ministre italien soit le leader de la majorité parlementaire, quoi de plus normal dans le cadre d'un régime parlementaire, *a fortiori* centré sur le *premierato*. Si insatisfaction il y a, elle découle plutôt de la situation du président

français qui s'approprie, au mépris de la Constitution, les mécanismes du parlementarisme sur le seul fondement de sa légitimité électorale directe.

Un organe constitutionnel, pour s'imposer comme le leader de la majorité et mettre un frein aux éventuelles dissensions intra-majoritaire, doit posséder le seul instrument constitutionnel de coercition susceptible d'être opératoire en régime parlementaire : le droit de dissolution.

2. Les titulaires d'un droit de dissolution discrétionnaire

Le Président français peut dissoudre l'Assemblée nationale (article 12). Sur le fondement de la notion d'arbitrage visée à l'article 5, il se voit attribuer un droit de dissolution « royal ». Une seule limite, d'ordre temporelle : une dissolution par an. Des consultations obligatoires certes (les présidents des assemblées, le Premier ministre) mais le Président ne saurait être lié par les avis émis par ces organes. Il lui appartient de dissoudre en cas de crise constitutionnelle (à la suite de l'adoption d'une motion de censure (1962), de crise sociétale (mai 68), pour éviter un hiatus entre majorité présidentielle et majorité parlementaire (1981, 1988). La dissolution « à l'anglaise », anticipation stratégique, a été tentée, sans succès (1997). Doter le chef de l'Etat de cette arme lui permet de le maintenir au centre de l'échiquier politique. Les députés étant élus sur son programme ou tout simplement sur sa personnalité, il est, tout en demeurant irresponsable, maître du destin de l'Assemblée nationale. L'article 12 est d'une utilité stratégique d'importance en fin de septennat ou de quinquennat en présence d'un Président ne se présentant plus aux suffrages des électeurs. La dissolution prend alors la forme de la seule épée de Damoclès que le futur retraité peut placer au-dessus des élus de la nation. Mais c'est alors lui confier un mécanisme inhérent à la logique parlementaire en dehors de toute dialectique parlementaire. Que l'on songe que le chef de l'Etat ne peut même pas, sur le fondement d'une coutume remontant aux premiers temps de la III^{ème} République, se présenter devant les députés pour expliquer son choix[12]...

La révision constitutionnelle italienne de 2005 disposait que le Président de la République décrète la dissolution de la (seule) Chambre des députés dans diverses hypothèses bien déterminées. Il *doit* dissoudre lorsque : le Premier ministre le requiert, ce dernier en assumant l'exclusive responsabilité (a) ... en cas de décès du Premier ministre ou d'empêchement permanent (b) ... en cas de démission du Premier ministre (c) ... quand reçoit application le 3^{ème} alinéa de l'article 94, cad est adoptée une motion de censure (d). En peu de mots, l'acte de dissolution n'était plus un acte « *duumvirale* » ; tout comme n'était-il plus un acte substantiellement présidentiel, conférant au chef de l'Etat le dernier mot en tant que gardien de l'unité nationale et arbitre *super partes*. Le droit de dissolution devenait formellement présidentiel et substantiellement gouvernemental ; l'acte du chef de l'Etat se transformait en « acte dû ». Dans le cadre d'une démocratie majoritaire et d'un système centré sur le leadership du chef du Gouvernement, il n'est pas illogique que revienne à ce dernier une telle prérogative. Car l'objectif central est de lui permettre d'en disposer lorsque la coalition au pouvoir menace de se désagréger.

Instrument classique ici au service d'une extrême et atypique rationalisation du parlementarisme, la dissolution semblait à bien des observateurs disproportionnée au regard du sain objectif d'équilibre inhérent à la logique même du régime parlementaire. Confier le droit de dissolution à l'exécutif gouvernemental est une nécessité au regard de la fragmentation du système partisan italien et de la faible homogénéité des coalitions au pouvoir, qu'elles soient de centre-gauche ou de centre-droit. Mais la conjugaison de ce droit de dissolution et du mécanisme anti *ribaltone* transformait par trop le Premier ministre en *dominus*. Loi de jouer ce rôle d'équilibre que lui prête la théorie classique, la dissolution symbolisait un « unilatéralisme constitutionnel » au profit d'un seul organe.

Le texte italien avait au moins sur un plan le mérite de la cohérence, ce qui n'est pas le cas de la V^{ème} République : était titulaire du droit de dissolution l'organe responsable devant la représentation nationale. La France demeure prisonnière de son péché coutumier originel : un chef de l'Etat irresponsable possède un droit de vie et de mort discrétionnaire sur l'Assemblée nationale sans posséder la qualité d'arbitre (vain espoir de 1958), d'organe de garantie (logique italienne) ou encore de gardien (schmittien) de la Constitution.

III. Un déséquilibre institutionnel contraire aux principes du constitutionnalisme moderne

Non seulement la V^{ème} République et le texte de 2005 conduisent à un inacceptable hiatus entre pouvoir et responsabilité (1) mais de surcroît se trouve malmenée la démocratie de garantie. C'était pour l'Italie affaiblir une notion cardinale de son axe constitutionnel et la rapprocher un peu plus du (contre) modèle français, peu capable d'intégrer de telles exigences (2).

1. Un inacceptable hiatus pouvoir/responsabilité

Un régime démocratique ne peut revêtir des oripeaux qui mettent à mal ce principe essentiel qu'est l'adéquation entre responsabilité et pouvoir. En termes simples, gouverne qui assume une responsabilité politique devant la représentation nationale.

L'histoire de la Vème République est celle d'une responsabilité politique présidentielle inexistante[13]. Irresponsable juridiquement (article 68), le chef de l'Etat dispose de pouvoirs propres dispensés de contreseing (article 19), en rupture complète avec la logique parlementaire. S'opère un évident hiatus entre pouvoir et responsabilité : le chef de l'Etat irresponsable peut désigner le Premier ministre (8-1), organiser un référendum (11), dissoudre l'Assemblée nationale (12), mettre fin à la séparation des pouvoirs pour sauver la patrie (16), adresser un message aux chambres (18), saisir le Conseil constitutionnel (54 et 61), en nommer trois membres dont le président (56). Cela ne serait pas dommageable s'il était véritablement un arbitre *super partes*. Or, tel n'est pas le cas. En période de présidentialisme absolu, il phagocyte les prérogatives du Premier ministre. A cette convention *contra legem*, s'ajoute celle de la révocabilité du chef du gouvernement : alors que ce dernier est seulement responsable devant l'Assemblée nationale (au sens où seule cette dernière peut le contraindre à la démission en lui refusant la confiance (49-1) ou en votant une motion de censure (49-2 ou 49-3), il donne sa démission à la demande du Président.

Le Président gouverne ; il est irresponsable. Solliciter les électeurs pour être réélu ne saurait être regardé comme un authentique mécanisme de responsabilité. Il est à la seule initiative du monarque et n'apporte pas de réponse au hiatus pouvoir/responsabilité durant le septennat ou le quinquennat. On en vient à rêver au retour (impossible) de la doctrine Capitant d'obédience bonapartiste : le chef de l'Etat assume sa responsabilité devant le peuple et en tire les conséquences en démissionnant après avoir perdu un référendum plébiscitaire (1969) ou les élections législatives. Les vices de la Vème République seraient au moins assumés. L'avènement de la cohabitation amène à leur acmé les dérives du système. Le chef de l'Etat dont le programme a été appliqué par son gouvernement et sa majorité parlementaire refuse de démissionner après avoir été désavoué par le peuple. Non seulement la cohabitation est synonyme de dyarchie au sommet de l'Etat mais de surcroît, elle est une insulte au principe de responsabilité politique : la gouvernance sans sanction, la pérennité sous prétexte de mandat populaire. Si la cohabitation a le mérite de conduire à une reparablementarisation du régime - le gouvernement gouverne et l'article 20 reprend sens - elle n'emporte pas pour autant novation totalement satisfaisante. En vertu d'un compromis dilatoire prétendant revêtir les habits de la coutume, le chef de l'Etat conserve un rôle prédominant en matière de diplomatie et de défense. C'est constitutionnaliser de fait l'inexistant « domaine réservé » sous couvert de la notion de « domaine partagé ». Pratique discutable : les attributions relatives à ces deux sphères n'appartiennent pas à la liste des pouvoirs propres et relèvent donc de la compétence du Premier ministre (les actes contresignés par ce dernier deviennent les actes du contresignataire qui en assume la responsabilité)[14].

Après avoir été désigné de fait par le corps électoral, le Premier ministre italien (texte de 2005) présentait son programme devant les assemblées et la Chambre se prononçait par un vote ; il n'était pas juridiquement obligé de démissionner en cas de vote défavorable... Le Premier ministre n'avait pas besoin de la confiance de la Chambre pour gouverner : c'était porter atteinte à l'essence même de la notion de responsabilité politique au regard de l'histoire politique et constitutionnelle républicaine[15].

La dissolution était décidé par le seul Premier ministre qui en assumait l'entière responsabilité : la décision de retourner devant les électeurs n'était en rien collégiale. Cela revenait à le doter d'un pouvoir d'action susceptible de déstabiliser l'entier système institutionnel. On assistait à un basculement constitutionnel : le Premier ministre pouvait dissoudre contre l'avis de sa majorité, sauf si celle-ci se montrait capable de le remplacer, sans le concours de l'opposition, par une autre personnalité (motion de censure constructive + norme anti *ribaltone*).

On remplaçait le classique mécanisme représentatif par une délégation au profit d'un homme, affublé d'attributions substantielles, sans que subsistent les nécessaires contrepoids institutionnels. Bénéficiant des instruments inhérents au parlementarisme rationalisé, il risquait de pouvoir se soustraire à la dialectique parlementaire, n'assumant qu'une responsabilité de façade en raison de la quasi impossibilité de le censurer durant la législature. La responsabilité quotidienne devant les élus de la nation s'effaçait pour laisser place à une responsabilité de fin de mandat, entre les mains du peuple au moment où le Premier ministre en exercice sollicite de nouveau les suffrages des électeurs. De processus, la responsabilité se transformait en verdict, au soir de la mandature parlementaire ; comme en France.

Avec une séparation radicale entre majorité sortie des urnes et opposition, avec la norme anti *ribaltone*, le principe

d'égalité de vote des élus était aussi mis à mal. Seuls les parlementaires de la majorité auraient été en mesure d'exercer cette mission de contrôle, demander des explications au gouvernement et le révoquer si nécessaire en proposant une personnalité susceptible de lui succéder. On assistait à la constitutionnalisation de la notion de majorité parlementaire mais pour opérer une césure entre députés de « série A et de série B »[16]. Avec une opposition enfermée dans une « bulle juridique », advenait la fin du principe selon lequel chaque député représente la Nation. Le Premier ministre assumait sa responsabilité politique seulement devant une partie des députés, ceux composant la majorité parlementaire issue des urnes. Majorité parlementaire structurée de manière quasi inconditionnelle autour du Premier ministre, opposition parlementaire incapable d'assumer sa mission de contrôle : la notion de responsabilité se diluait avec celle de démocratie représentative. Il était en effet envisageable pour un Premier ministre en exercice de demeurer en fonction, soutenu seulement par une minorité de députés. Etant donné que seule la majorité (absolue) sortie des urnes pouvait le révoquer en indiquant une autre personnalité, l'éventualité d'une substitution apparaissait peu probable. L'hypothèse d'un gouvernement minoritaire n'était pas à exclure, ou plutôt celle d'un « *ribaltone* » du Premier ministre, organe quasi pérenne. Les instruments utilisés venaient dénaturer la notion même de responsabilité politique en empêchant de fait l'adoption de toute motion de censure.

2. Une démocratie de garantie inexistante ou affaiblie

La notion de démocratie de garantie est étrangère à l'humus constitutionnel français. Les régimes politiques passés ont ce point sacralisé un organe constitutionnel - le législatif, l'exécutif, le législatif, l'exécutif... - au détriment des autres que la notion d'équilibre institutionnel est étrangère à notre culture. Etrange au pays de Montesquieu ; il est vrai que la France n'a rien d'un pays authentiquement libéral.

Affirmer sous la Vème République que le chef de l'Etat est un organe de garantie relève de la plaisanterie juridique. De Gaulle et ses successeurs ont interprété à leur manière la polysémique notion d'arbitrage visée à l'article 5, conférant à l'arbitre un rôle tellement actif et partisan qu'il devient le décideur suprême.

Quant au Conseil constitutionnel, sa mue révolutionnaire de 1971-1973 l'a (auto) transformé en respecté gardien de l'Etat de droit et de la Constitution, acte vivant. Mais l'exception d'inconstitutionnalité n'existe toujours pas ; avec l'étonnant constat qu'un citoyen peut demander que soit écartée une loi contraire à des normes supranationales par le truchement d'un contrôle de conventionalité mais qu'il ne peut plaider sa cause devant le juge de la loi. La réforme de 1974 (saisine par 60 députés ou 60 sénateurs) fut salutaire mais non suffisante. Point de démocratie de garantie encore si l'on songe à chercher un véritable statut de l'opposition (point commun avec l'Italie) ou au rôle du Csm (grande différence avec l'Italie, au détriment de la France).

Cette dernière présente deux avantages par rapport à l'Italie : le « facteur B » n'existe pas et le mode de révision de la Constitution est davantage protecteur de la norme suprême. S'agissant du second point (le premier ne se commente guère), il faut souligner les mérites de l'article 89 de la Constitution de 1958, avec cette majorité des 3/5^{ème} exigée en Congrès à Versailles. La possibilité référendaire (article 11, article 89) laisse certes le champ ouvert à des dérives plébiscitaires mais l'échec de 1969 (art. 11) a calmé les velléités réformatrices unilatérales. Et la voie référendaire de l'article 89 (*cf.* en 2000 le quinquennat) implique un vote des deux assemblées en termes identiques[17].

Les organes et mécanismes de garantie en Italie - chef de l'Etat, Cour constitutionnelle, CSM, procédure de révision de la Constitution de l'article 138 - renvoient à une logique de contre-pouvoir et d'équilibre institutionnel. L'humus politico-constitutionnel italien est centré sur la crainte très « constantienne » de la dictature de la majorité : la démocratie majoritaire doit passer sous les fourches caudines de la démocratie de garantie afin d'éviter les abus des vainqueurs du jour. Les critiques visant le texte de 2005 sont sur ce point virulentes, *a fortiori* dès lors que l'opposition n'était guère dotée d'un statut digne de ce nom et que demeurent vives les inquiétudes reliant impartialité de l'information et conflit d'intérêts.

Le chef de l'Etat aurait représenté la Nation, serait devenu le garant de la Constitution et de l'unité fédérale de la République (article 87). De nouvelles attributions lui étaient octroyées : autorisation de la déclaration du Premier ministre devant le Sénat fédéral, vérification des *presupposti costituzionali* pour donner le dernier mot à la Chambre sur un texte de loi. Organe de garantie constitutionnelle, le chef de l'Etat avait notamment pour tâche d'être le gardien de la nation dans un système fédéral par essence centrifuge. Encore fallait-il lui donner les moyens d'accomplir sa tâche, ce qui ne transparaissait ici pas de manière visible. Affaibli, il possédait néanmoins la prérogative non négligeable d'autoriser ou non le Premier ministre à donner le dernier mot à la Chambre sur un texte fondamental pour la réalisation de son programme. Le Président devenait l'organe décideur quand survenait un conflit politique entre le Gouvernement

et le Sénat. C'était lui conférer là un rôle éminemment politique, et lui faire courir le risque de critiques fondées sur des critères partisans, alors même que les rédacteurs de la révision le présentait toujours comme le gardien de la Constitution. On l'intégrait ici dans la catégorie des acteurs pouvant, par instants, participer à la fonction d'*indirizzo politico*. Mais l'affaiblissement de la démocratie de garantie prenait tout d'abord la forme d'une réduction de ses attributions. Si l'on retient que les deux plus importantes compétences du Président de la République sont, dans le texte initial de 1947, la nomination du chef du Gouvernement et le droit de dissolution, la réforme les modifiait en profondeur. Le chef de l'Etat avait compétence liée pour la désignation du Premier ministre puisqu'il devait choisir le leader de la coalition vainqueur. Et il disposait seulement d'une compétence formelle s'agissant du droit de dissolution : il aurait actionné l'article 88 à la demande du Premier ministre qui en assumait l'exclusive responsabilité ou aurait « observé » l'application du principe *simul... simul*.

Une première mouture du texte prévoyait la reconnaissance au profit du Président d'attributions dispensées de contreseing ; c'était insérer dans la Constitution des pouvoirs propres. L'objectif initial était sans doute de contrebalancer l'affaiblissement de son rôle par l'octroi d'une réelle, quoique limitée, autonomie normative. Si de telles prérogatives auraient sans doute contribué à asseoir sa fonction de garantie, elles n'auraient pas manqué de poser le problème (qui n'en est pas un à la lecture de la majorité de la doctrine italienne) du hiatus entre pouvoir propre et irresponsabilité, point bien connu en France car résumant à lui seul les carences de la Vème République.

Le processus de désignation des membres de la Cour constitutionnelle était modifié, dans le sens d'une réduction du pouvoir de nomination du chef de l'Etat et des magistratures suprêmes (de 5 à 4). De manière corrélative, augmentait le nombre de juges de matrice parlementaire (de 5 à 7). Ces modifications inquiétaient au regard des exigences de la démocratie de garantie. Dès lors que le *premierato* emporte renforcement considérable des prérogatives du Premier ministre et mise sous tutelle de sa majorité parlementaire en raison des mécanismes constitutionnels, le poids accru de cette dernière dans le choix des juges représentait une nouvelle avancée vers des marchandages politiques peu acceptables. Le passé, qu'il s'agisse de règles conventionnelles partitocratiques de la Première République ou des veto croisés de la XIVème législature, montre combien les nominations à la Consulta sont des enjeux partisans de première grandeur. Que la Cour suprême fut un temps obligée d'accomplir sa mission avec seulement douze juges en raison de l'incapacité des partis politiques à trouver un *modus vivendi* en témoigne. Une éventuelle politisation accrue de la Cour découlant du processus de désignation serait d'autant plus inappropriée qu'elle reçoit pour mission, sur le fondement de l'article 68-1, de trancher les litiges entre organes de l'Etat.

La démocratie italienne se faisait moins « garantiste » et davantage gouvernante. Tout un arsenal digne du plus classique parlementarisme rationalisé était instauré. Il était donc surprenant que le statut de l'opposition soit quelque peu laissé en jachère. Cela est *a fortiori* vrai une fois constaté que les organes constitutionnels de garantie voyaient leurs attributions réduites, les mécanismes de garantie modifiés et la question médiatique toujours pendante. Le *premierato*, en particulier si l'on adopte le qualificatif *assoluto* (pléonasme), implique que s'élabore une réflexion sur les droits de l'opposition, corsetée par des mécanismes régulateurs qui amenuisent la notion même de contrôle parlementaire. Certes, était accordée une certaine protection à l'opposition au sein du Parlement[18] mais bien insuffisante et illusoire au regard de l'économie générale du texte.

Autre atteinte à la démocratie de garantie : l'article 138-3 était abrogé. Il interdisait, dans le texte de 1947, l'organisation d'un référendum après adoption d'une loi constitutionnelle, lors de la seconde votation dans chaque chambre, à la majorité des 2/3 de ses membres. Le référendum serait devenu de droit commun, y compris après approbation d'une modification de la Constitution par les deux chambres à une majorité qualifiée. Le référendum d'opposition devenait confirmatif au profit du pouvoir en place (constitutionnalisation de la pratique suivie en 2001 par le centre-gauche après révision du Titre V de la Constitution). La Constitution était là encore menacée d'être frappée d'une faible rigidité, de perdre un peu plus son statut de norme suprême au nom de la démocratie d'investiture majoritaire et plébiscitaire, faisant fi des paramètres régulateurs de garantie.

Démocratie de garantie, l'Italie se voyait affubler, avec la révision de 2005, de mécanismes susceptibles de porter atteinte à ce (relatif) équilibre institutionnel qui lui a toujours permis d'éviter une trop grande concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul organe constitutionnel. C'était bien improprement la rapprocher d'un système français incapable d'intégrer de telles exigences au nom de l'efficacité supposée d'un bonapartisme démocratique.

Mystère de l'ingénierie constitutionnelle : le néo-parlementarisme italien prenait nombre de traits du paléo-

présidentialisme français. Etrange mimétisme institutionnel qui n'a que peu à voir avec la logique du constitutionnalisme moderne et de la démocratie de garantie. Quelques décennies après la France, l'Italie aurait pris le risque de faire connaissance avec la monarchie républicaine devenue démocratie plébiscitaire et d'opinion, terres de délégation (quasi) absolue du pouvoir à un organe désigné par le peuple au nom d'une conception réductrice du couple Etat/société. C'était retenir une lecture unitaire, englobante, pour ne pas dire totalisante du peuple souverain, avec l'idée qu'un organe puisse prétendre à représenter l'ensemble du corps des citoyens.

Il est vrai que de la Bicamérale d'Alema aux projets d'An en passant par les tentations néo-gaullistes des années 60, la Vème République a toujours exercé une étrange fascination. Le néo-parlementarisme, bâtard parent d'un paléo-présidentialisme lui-même fort contesté en son pays...

Si l'Italie regarde parfois avec étrangeté ce non-modèle qu'est la Vème République, on en vient à se demander si celle-ci ne devrait pas analyser ses carences à l'aune de la pensée de Mortati. Au regard de la césure béante entre la Constitution formelle de 1958 et la Constitution matérielle appliquée par les forces politiques, une révision présidentiale du texte constitutionnel s'imposerait au nom du principe de cohérence. Sauf à opérer une autre mutation, néo-parlementaire, perspective qui n'est pas, à l'aune du récent échec italien, sans péril.

Truisme : le fonctionnement défectueux des institutions ne saurait s'expliquer par les seules normes constitutionnelles. On ne peut prétendre réguler la dialectique politique par les seuls instruments juridiques ; les techniques institutionnelles tendent souvent à être avancées à l'instar de paravents, avec une réduction de sens pathétique. L'ingénierie constitutionnelle relève du fantasme lorsqu'elle conduit à se tourner vers la Grande-Bretagne (cf. les critiques d'Orlando en son temps), l'Allemagne, l'Espagne, ou encore Israël sans prendre un quelconque recul. En éludant toute réflexion sur l'entier système politique (loi électorale, partis politiques, élites nationales et locales...), on en arrivait à se rapprocher du système français !

On mesure alors combien le recours au droit comparé détaché de l'histoire constitutionnelle est d'un vain secours. Il ne suffit pas de se pencher sur les *regole* ; encore convient-il de s'intéresser quelque peu à la *regolarità*, cad les rapports politiques qui commandent l'application des normes. A défaut, l'ingénierie constitutionnelle peut rapidement s'apparenter à une pathologie normative, à une menaçante tunique de Nessus.

* Maître de conférence di Diritto pubblico all'Università di Reims

[1] Cette rapide comparaison entre le texte italien et le système constitutionnel français est le résumé d'interventions réalisées dans les facultés de Cagliari, Rome (Tor Vergata), Sienne et Venise (Cà Foscari). Mes remerciements les plus amicaux sont adressés à Mesdames les Professeurs Piergigli (Sienne), Groppi (Sienne) et aux Professeurs Cermel (Venise, Cà Foscari), Cherchi (Cagliari), Ciarlo (Cagliari), D'Aténa (Rome, Tor Vergata), Deffenu (Cagliari), Demuro (Cagliari), Marella (Venise, Cà Foscari).

[2] L. ELIA, *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, Il Mulino, 2005, en particulier pp.8, 90, 126, 146, 152, 169, et 187.

[3] Article 20 : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ».

Article 21 : « Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense Nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires ».

[4] Article 5 : « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance

nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ».

[5] La présentation annuelle du rapport sur la réalisation de son programme et sur l'état du pays était la conséquence logique de l'obligation initiale de se rendre devant la Chambre afin que soient approuvées (ou non) les orientations dudit programme.

[6] En période de cohabitation, les ministres sont choisis par le Premier ministre et désignés formellement par le Président. Ce dernier se réserve toutefois le droit d'apposer son veto s'agissant des portefeuilles de la défense et des affaires étrangères, constitutionnalisation implicite de l'inexistante notion de domaine réservé.

[7] Article 49-1: question de confiance.

Article 49-2: motion de censure à l'initiative des députés.

Article 49-3: engagement de la responsabilité du gouvernement sur tout un partie d'un texte avec possibilité du dépôt d'une motion de censure. En cas d'adoption de cette dernière, le texte est rejeté, le gouvernement présente sa démission.

Article 50 : démission du gouvernement en cas de refus de la confiance ou d'adoption d'une motion de censure.

[8] La motion de censure est devenue un instrument obsolète en raison du présidentielisme majoritaire. En période de cohabitation, synonyme de reparlementarisation du régime, le chef de l'Etat ne peut pas révoquer les membres du gouvernement. La Constitution est, sur ce point, respectée.

[9] Sauf cohabitation pour le Président français.

[10] Article 37 : Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil Constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

[11] Chaque année, le Premier ministre présentait un rapport sur la réalisation des points de son programme et sur l'état du Pays.

[12] Tout au plus peut-il adresser un message aux Chambres en vertu de l'article 18, sans pour autant être obligé de justifier la dissolution.

[13] Sauf période gaullienne, avec utilisation plébiscitaire du référendum. Et De Gaulle assume sa responsabilité politique devant le peuple français en démissionnant au lendemain du référendum négatif de 1969.

[14] Certes, le chef de l'Etat est le chef des armées (art. 15), négocie et ratifie les traités (art. 52), accrédite les ambassadeurs et voit les ambassadeurs étrangers accrédités auprès de lui (art. 14)... Mais outre que ces dispositions sont reprises des Constitutions républicaines précédentes sans que le chef de l'Etat exerce en ce temps un pouvoir décisionnel autonome, elles n'entrent pas dans la catégorie des pouvoirs propres dispensés de contreseing de l'article 19. Pour justifier la « captation » présidentielle, reste l'argument contestable selon lequel la modification de statut en 1962 a conduit à une modification des attributions. On en vient alors, à l'instar de certains juges, constitutionnels ou ordinaires, à invoquer un bien subjectif et malléable « esprit de la Constitution ». Quant à la tentation d'invoquer la coutume constitutionnelle, la simple lecture de Carré de Malberg suffit à rendre peu crédibles ces velléités argumentaires.

[15] La Vème République connaît également un mécanisme de confiance présumée, au profit du Premier ministre.

[16] A. PACE, *L'incostituzionalità della Costituzione di Berlusconi. Una traccia per poter discutere su una legge*

[17] Cela laisse pendante la question de la prérogative sénatoriale en la matière, à savoir un bicaméralisme égalitaire sur le fondement de l'article 89, alors que la Chambre haute est pérenne et élue au suffrage universel indirect. Elle peut s'opposer à une révision constitutionnelle voulue par les deux organes élus au suffrage universel direct, le chef de l'Etat et l'Assemblée nationale.

[18] La Chambre aurait adopté son règlement à la majorité des 3/5^{ème} de ses membres ; au Sénat, la majorité absolue suffisait. Quant au règlement de la Chambre, il garantissait les prérogatives du Gouvernement et de la majorité ainsi que les droits des oppositions. Celui du Sénat fédéral de la République protégeait les droits des minorités dans chaque phase de l'activité parlementaire. Etait réservée à des députés de groupes de l'opposition la présidence de certaines commissions et organismes internes. Il s'agissait là de la constitutionnalisation bienvenue d'une pratique devenue coutume, de nature à montrer que l'antagonisme politique en Italie n'est pas toujours synonyme de délégitimation permanente. L'article 64-1 du texte de 2005 élevait le quorum nécessaire à l'adoption du règlement de la Chambre, à hauteur des 3/5^{ème} de ses membres. Ce seuil devait permettre d'associer l'opposition (les oppositions) à la définition des règles d'organisation et de fonctionnement interne. Mais l'opposition, pour autant qu'elle fasse l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle et soit impliquée dans l'adoption du règlement intérieur, ne se voyait guère doter d'un authentique statut. Les dispositions la concernant se révélaient fort génériques, avec renvoi imprécis aux règlements des Chambres. De plus, n'était pas opérée une distinction entre l'Opposition (celle qui a vocation à gouverner lors de l'alternance) et les oppositions. Une telle césure à l'anglaise est pourtant nécessaire si l'on entend enraciner un bipolarisme efficient, et institutionnaliser le leader de demain. Le *premierato* doit s'accompagner d'un renforcement des droits de l'opposition ; à défaut, il représente un unilatéralisme synonyme de déséquilibre institutionnel.