

25 Mars 2008

Giuseppe de Vergottini. Professeur ordinaire de droit constitutionnel. Université de Bologne, Italie.

*La Constitution de 1958: un modèle pour les institutions italiennes ?*

1. Lorsque la Constitution de la Cinquième République a été adoptée, les réactions vis-à-vis de ce que prévoyait le texte ont été largement divergentes. Certains ont critiqué les choix en faveur d'un rôle fort de l'exécutif présidentiel et donc d'un pas en arrière par rapport à la solution parlementaire de 1946. D'autres, plutôt favorables, lisaient dans la nouvelle Constitution une rationalisation positive des pouvoirs constitutionnels avec un retour de l'autorité de l'exécutif. Cette dernière interprétation de la Constitution de 1958 est celle qui s'est affirmée au fil du temps dans le débat politique italien concentré depuis des décennies sur l'analyse de la faiblesse décisionnelle du Gouvernement dans l'équilibre global du système politico-institutionnel.

On pourrait dire que, jusqu'en 1958, les solutions constitutionnelles adoptées en France et en Italie après la deuxième guerre mondiale ont plus ou moins coïncidé. Aussi bien la Constitution française de 1946 que celle italienne achevée entre 1946 et 1947 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1948 prévoyaient la forme de gouvernement parlementaire avec une prépondérance du Parlement et un rôle déterminant des partis politiques. Le choix gaulliste apportait un net changement par rapport à la solution parlementariste initiale: sans renier les institutions du gouvernement parlementaire, il s'agissait d'ajouter aux pouvoirs de garant du Président de la République des pouvoirs d'orientation, de subordonner le Gouvernement et le Premier Ministre au Président, et de redimensionner de diverses façons le rôle du Parlement en introduisant un vaste champ d'intervention du pouvoir normatif du Gouvernement à travers l'amplification du pouvoir réglementaire.

Après 1958, une comparaison entre l'exécutif français et italien mettait en évidence la place prépondérante de l'exécutif présidentiel français. Les complications des futures cohabitations ne se laissaient pas encore présager et l'image perçue par n'importe quel observateur de l'époque était celle d'une interprétation présidentielle de la Constitution selon laquelle le Président faisait prévaloir ses compétences, y compris celles devant être exercées avec le contreseing du Gouvernement, tandis que le Premier Ministre apparaissait comme une figure floue, son rôle étant quasiment réduit à celui de subordonné.

L'exécutif italien, au contraire, devait affronter d'évidentes et constantes difficultés : le Président de la République jouait un rôle de modérateur du débat politique, tout en étant contraint d'exercer les seules compétences lui ayant été confiées par la Constitution, compétences qui écartaient clairement

toute fonction de gouvernement. Le Gouvernement de la République était, quant à lui, configuré de telle façon qu'il se voyait privé d'un rôle dirigeant, exercé par le Président du Conseil des Ministres. Le Président du Conseil des Ministres italien avait, il est vrai, un pouvoir de direction, mais il ne pouvait néanmoins se soustraire au respect du principe de collégialité. Le Conseil des Ministres représentait l'organe collégial au sein duquel étaient présentes les délégations des partis et constituait le vrai centre de médiation politique continue entre les membres de coalitions souvent caractérisées par la brièveté. L'Italie a représenté pendant près d'un demi siècle l'un des exemples les plus notoires de la forme de gouvernement parlementaire à pluripartisme extrême, caractérisé par l'instabilité des coalitions formées au Parlement à la suite des élections législatives. Dans ce climat, les politologues et les juristes de droit public avait longtemps mis l'accent sur ce qui était considéré comme l'un des points faibles du système politique italien : la crise de gouvernabilité.

2. Ce rappel permet de mieux comprendre la raison du succès de la Constitution française considérée par le monde politique et par la doctrine comme un modèle qu'il conviendrait de reproduire afin de résoudre la crise de gouvernabilité.

Le fait que l'Italie ait immédiatement considéré la Constitution transalpine pour faire face à une émergence institutionnelle n'est pas étonnant. Le constitutionnalisme français est depuis longtemps l'un des modèles d'inspiration des réformateurs italiens. Les constitutions françaises de la Révolution ont été les premières constitutions au temps des conquêtes napoléoniennes. La Constitution de 1796, en particulier, a inspiré les Républiques italiennes : c'est la période que l'on a défini en Italie comme celui des Républiques "jacobines". Par la suite, la Constitution de 1830 avait conditionné le Statut Albertin de 1848 destiné à devenir la Constitution du Royaume d'Italie pendant presque un siècle. Et enfin la Constitution de 1946 a toujours été une référence pour les constituants italiens chargés de rédiger la Constitution de la nouvelle République après la chute du fascisme. Ces précédents expliquent ainsi à quel point il était naturel pour les Italiens de porter un intérêt particulier à la nouveauté de 1958 qui modifiait radicalement le schéma constitutionnel de 1946.

La Constitution gaulliste était donc destinée à devenir un modèle. Mais ceci ne signifie pas que le modèle ait ensuite été suivi et que le rôle de l'exécutif italien ait été reconsidéré par l'introduction d'une forme de gouvernement semi-présidentielle. Il est toutefois possible de s'apercevoir comment l'exemple français a permis de repenser et de renforcer le rôle de l'exécutif sans renoncer à la forme de gouvernement parlementaire.

Dans les considérations qui vont suivre, il s'agira donc de vérifier l'influence apportée par la Constitution de 1958. Il faudra également souligner qu'outre les propositions vouées à

l'introduction d'une forme de gouvernement semi-présidentielle, certaines interventions ont renforcé le leadership du Gouvernement tendant à introduire une "présidentialisation" du Chef du Gouvernement sans toutefois renoncer au cadre institutionnel de la forme de gouvernement parlementaire.

3. Une tendance réformiste vouée à introduire en Italie la solution organisationnelle expérimentée en France afin de restructurer le sommet de l'exécutif émerge dans certaines propositions présentées au Parlement au cours de ces dernières années. Il s'agit de ces initiatives qui entendaient attribuer au Chef de l'Etat Républicain des pouvoirs indiscutés de gouvernement tout en le maintenant en dehors du circuit de la responsabilité politique vis-à-vis du parlement. Celle-ci aurait concerné le Président du Conseil des Ministres, collaborateur de confiance du Président de la République mais destiné dans le même temps à établir et à maintenir le rapport de confiance avec les Chambres. En pratique ces initiatives auraient comporté une référence certaine au modèle français.

Parmi toutes les initiatives apparues dans le débat politique, il convient de rappeler la proposition approuvée par la Commission bicamérale pour les réformes institutionnelles instituée par la loi constitutionnelle 24 janvier 1997, n.1. Cette loi introduisait, par dérogation à la procédure ordinaire de révision du texte constitutionnel, une procédure articulée en une première phase confiée à une commission bicamérale, ayant une fonction préparatoire, puis une phase d'approbation par les deux Chambres du Parlement et enfin un referendum d'approbation. En réalité, seule la phase en commission fut portée à son terme dans le texte approuvé le 4 novembre 1997. Les travaux de la Commission ont également porté sur la forme de gouvernement et ont tenté d'apporter un remède à la faiblesse chronique de l'exécutif tout en essayant de sauvegarder le rôle prépondérant du parlement.

Eu égard à l'idée, partagée par tous, d'un renforcement nécessaire de l'exécutif, deux propositions s'étaient opposées. L'une tendait à renforcer l'exécutif en intervenant uniquement sur le rôle de l'organe gouvernemental. Il s'agissait ainsi de privilégier le rôle du Président du Conseil par rapport à celui de l'ensemble du collège ministériel en prenant pour référence les pouvoirs du premier ministre dans les systèmes de gouvernement parlementaire caractérisés par la bipolarisation avec alternance des rôles de gouvernement entre majorité et opposition (dit 'modèle Westminster'). Une autre proposition visait à conférer au Chef de l'Etat une fonction de gouvernement en lui attribuant des pouvoirs d'orientation mais aussi une légitimation populaire par son élection par le corps électoral (modèle semi-présidentiel).

La question fut particulièrement débattue et à la suite du vote de la commission, l'option semi-présidentielle l'emporta.

Il s'agit du seul cas où le Parlement national a décidé, même si seulement en phase préparatoire, d'introduire dans l'ordonnement italien, traditionnellement lié au modèle d'une forme de gouvernement dans laquelle le Parlement lui-même devait être le seul organe représentatif investi directement par le corps électoral, que le Président de la République serait élu par le corps électoral. L'introduction d'un deuxième organe qui trouverait sa propre légitimation dans le vote du peuple aurait été une innovation qui, si elle avait été approuvée de façon définitive, aurait profondément modifié la forme de gouvernement. En réalité, un pouvoir présidentiel en concurrence avec le pouvoir parlementaire n'a pas été introduit étant donné que la procédure de révision fut interrompue. Le Parlement maintenait donc sa position préférentielle en permettant aux partis de continuer à l'utiliser comme organe de représentation mais surtout de médiation lors de la formation des décisions, et de conditionnement de l'exécutif. La menace de l'ingouvernabilité demeurait donc. Elle fut toutefois mitigée par l'introduction (jusqu'en 2006) d'une loi électorale majoritaire qui conférait au Président du Conseil un rôle plus incisif par rapport aux expériences passées.

4. Le texte de la réforme approuvée en 1997 reproduisait selon différents aspects le modèle français. Le Chef de l'Etat devait être élu par le peuple selon un scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Ses pouvoirs comprenaient, outre ceux liés à sa fonction de garant et de modérateur, des compétences d'orientation en matière de politique étrangère et de défense, celle de désignation du Président du Conseil et des ministres ainsi que celle de dissolution anticipée de la chambre des députés sans contreseing. Mais malgré ces ressemblances, d'évidentes divergences subsistaient par rapport au modèle. Par exemple, aucune disposition ne prévoyait la possibilité de présider le Conseil des Ministres, ni le pouvoir de révocation des membres du Gouvernement. En pratique, le Président n'aurait pas exercé le contrôle de l'exécutif, le Gouvernement serait resté étroitement lié au Parlement et au système des partis et la double légitimation populaire aurait sûrement donné lieu à une série de complications lorsque la majorité au Gouvernement n'aurait pas coïncidé avec celle présidentielle.

On peut ainsi constater comment l'incontestable volonté de tenir compte du modèle offert par la Constitution de 1958 aurait conduit à une construction du rôle présidentiel ne permettant certainement pas de faire face à l'exigence de renforcement de l'exécutif. Une mauvaise reproduction donc. Et ceci sans manquer de considérer que selon une partie non négligeable des commentateurs, le système pluraliste italien irait toujours de pair avec le rôle dominant du Parlement et tolérerait bien peu une légitimation populaire du Chef de l'Etat. Et, dans les faits, après l'expérience infructueuse de 1997, les propositions de réforme constitutionnelle qui ont suivi ont abandonné la référence au modèle semi-présidentiel et se sont concentrées uniquement sur le

renforcement du Chef du Gouvernement en augmentant le poids décisionnel du Président du Conseil et en le rendant l'interlocuteur du Parlement avec un redimensionnement manifeste du principe de collégialité. C'est en ce sens que s'est exprimée une loi constitutionnelle approuvée par le Parlement mais ensuite rejetée par référendum populaire en juin 2006 et que se sont orientées les nouvelles propositions de révision abandonnées avec la dissolution anticipée décidée en janvier 2008.