



HAL
open science

La justice constitutionnelle Italie-Grèce

Julien Giudicelli, Papanikolaou Catherine

► **To cite this version:**

Julien Giudicelli, Papanikolaou Catherine (Dir.). La justice constitutionnelle Italie-Grèce : L'admissibilité des référendums abrogatifs pour la révision des régimes électoraux des assemblées parlementaires. L.G.D.J., pp.IX-XII; 1-92, 1997, Travaux et recherches Panthéon-Assas Paris 2 - Droit-Économie-Sciences sociales, 2-275-01503-5. hal-01931362

HAL Id: hal-01931362

<https://hal.science/hal-01931362>

Submitted on 5 Jun 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



TRAVAUX
ET RECHERCHES
PANTHEON-ASSAS
PARIS II
DROIT-ECONOMIE-SCIENCES SOCIALES

Julien Giudicelli
Catherine Papanikolaou

La justice constitutionnelle : Italie-Grèce

Préface de
Claude Goyard

L.G.D.J

DROIT

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
I. - Présentation du sujet.....	1
II - Des crises institutionnelles à l'utilisation du référendum abrogatif....	4
III. - Le référendum abrogatif et le rôle de la Cour constitutionnelle.....	8
IV. - Problématique	12

PREMIÈRE PARTIE

Quand la prudence l'emporte sur l'audace

Section préliminaire : La volonté politique des promoteurs des référendums.....	15
§ 1 : Les anciens systèmes électoraux des deux branches du Parlement ...	15
A - L'ancien système électoral de la Chambre des députés.....	16
B - L'ancien système électoral du Sénat de la République.....	17
a) <i>L'attribution des 238 sièges des collèges uninominaux.....</i>	<i>17</i>
b) <i>L'attribution des 77 sièges en sus</i>	<i>18</i>
§ 2 : L'instrumentalisation politique du référendum abrogatif.....	18
Section I : Une importante position de principe : l'admission des référendums abrogatifs en matière électorale	21
§ 1 : La réfutation des arguments évoqués par l' <i>Avvocatura dello Stato</i> ...	21
A - La Cour constitutionnelle n'est pas détentrice du pouvoir constituant.....	22
a) <i>La distinction du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués</i>	<i>22</i>
b) <i>La thèse de l'amendement adjonctif comme exception implicite au domaine du référendum abrogatif.....</i>	<i>22</i>
B - La Cour constitutionnelle a opposé un double veto aux interprétations de l' <i>Avvocatura dello Stato</i>	23
a) <i>L'interprétation du § 2 de l'article 75 à la lumière du § 4 de l'article 75</i>	<i>23</i>
b) <i>Le rejet de l'interprétation systématique de la sentence n° 29/1987</i>	<i>25</i>

X	SOMMAIRE	
§ 2 : Le contournement du débat sur l'abrogation partielle des lois constitutionnellement nécessaires.....	28	
A - Le débat doctrinal.....	28	
B - Le piège de ce débat.....	31	
Section II : Des exigences restrictives.....	35	
§ 1 : La rigueur des conditions d'admissibilité des requêtes référendaires en matière électorale.....	35	
A - L'aboutissement d'une jurisprudence exigeante.....	35	
a) <i>La rigueur de la condition d'homogénéité</i>	36	
a - la structure formelle de la question.....	36	
b - le contenu substantiel de la question.....	36	
b) <i>La clarté du but poursuivi dans la sentence n° 47/1991</i>	39	
B - Une jurisprudence imparfaite.....	41	
a) <i>L'obscurité du critère d'homogénéité</i>	41	
b) <i>Les « oublis » de la sentence n° 47/1991</i>	42	
§ 2 : Les effets de la sentence n° 47/1991.....	44	
A - Le jugement d'admissibilité de la proposition référendaire relative à la « loi » électorale de la Chambre des députés.....	44	
a) <i>Des conditions réunies</i>	45	
1 - Le contrôle du contenu substantiel de la question.....	45	
2 - Le contrôle de la structure formelle de la question.....	45	
b) <i>Une « épreuve » réussie</i>	45	
B - Le jugement d'inadmissibilité de la proposition référendaire relative à la loi électorale du Sénat.....	46	
a) <i>Des conditions non réunies</i>	46	
1 - Le contrôle de la structure formelle de la question.....	47	
2 - Le contrôle du contenu substantiel de la question.....	48	
b) <i>Un « enseignement majeur »</i>	49	

DEUXIÈME PARTIE
Quand l'audace prévaut sur la prudence

Section préliminaire : Le changement de contexte.....	50
§ 1 : Les facteurs exogènes.....	52
§ 2 : Les facteurs institutionnels.....	53
A - Les avertissements du corps électoral.....	54
a) <i>Le référendum du 9 Juin 1991</i>	54
b) <i>Les élections parlementaires des 5 et 6 avril 1992</i>	55
1 - Le crépuscule d'une « partitocratie ».....	55
2 - La montée de la Ligue lombarde.....	57

JUSTICE CONSTITUTIONNELLE	XI
B - Les réactions politiques.....	57
a) <i>L'échec de la Commission bicamérale</i>	58
b) <i>La relance de l'initiative référendaire</i>	60
Section I : Le dépassement du formalisme juridique.....	61
§ 1 : L'ouverture des conditions d'admissibilité.....	62
A - Un préalable nécessaire : l'admission implicite des référendums poursuivant l'abrogation partielle des « lois électorales relatives à des organes constitutionnels ou d'importance constitutionnelle ».....	62
a) <i>L'accueil de l'interprétation « libérale » de la sentence n° 47/1991</i>	62
b) <i>Les raisons de l'acceptation implicite du référendum positif</i>	63
B - Une atténuation suffisante des conditions d'admissibilité.....	64
a) <i>Formellement, la Cour ne se met pas en contradiction avec la sentence n° 47/1991</i>	64
b) <i>Substantiellement, elle en atténue la portée</i>	65
§ 2 : Les effets de l'ouverture.....	66
A - L'applicabilité de la réglementation résiduelle.....	66
B - Les inconvénients de la réglementation résiduelle.....	69
a) <i>Les inconvénients de la norme de résultat</i>	70
α - La disproportion entre les dimensions des collèges et le poids des votes de leurs électeurs respectifs.....	70
β - Explication des inconvénients relevés par la Cour.....	71
1 - « L'inégale proportion de sièges que l'un et l'autre systèmes d'élection seraient destinés à générer dans chaque région ».....	71
2 - « Les effets que le passage au scrutin majoritaire simple induit en cas de recours à des élections partielles ».....	74
b) <i>Une tentative d'explication</i>	74
Section II : Les rapports de la Cour constitutionnelle et du Législateur.....	76
§ 1 : L'« Invitation » de la Cour en vue d'une intervention du législateur.....	76
A - Une « permissivité incitatrice ».....	77
a) <i>Le caractère facultatif de l'intervention du législateur</i>	77
b) <i>Le devoir politique du législateur</i>	78
B - La correction parlementaire de la réglementation résiduelle.....	79
a) <i>Les règles communes aux deux Assemblées</i>	80
b) <i>Les règles distinctes pour chaque Assemblée</i>	81
§ 2 : Le rôle de la Cour dans la correction de la réglementation résiduelle.....	83
A - Les paramètres servant à déterminer les inconvénients de la réglementation résiduelle.....	83
B - Les possibilités processuelles envisageables.....	84

<i>a) La possibilité processuelle dérivant de l'étanchéité des problèmes d'admissibilité de la question référendaire et de constitutionnalité de la norme de résultat</i>	84
<i>b) La possibilité processuelle dérivant de la perméabilité des problèmes d'admissibilité de la question référendaire et de constitutionnalité de la norme de résultat</i>	85
CONCLUSION.....	87
BIBLIOGRAPHIE.....	91
ANNEXES	93
- Sentence n° 47/1991	94
<i>Traduction</i>	94
- Sentence n° 32/1993	110
<i>Traduction</i>	110

A Ilaria

A mes parents,

A ma sœur.

*Je remercie Monsieur le Professeur GOYARD, de l'Université de Paris II,
pour la confiance qu'il a su me rendre et le soutien qu'il m'a apporté.*

*Je remercie également Monsieur le Professeur ESCARRAS, de l'Université
Toulon-Var, Directeur du Centre de Droit et de Politique comparés, pour
son humanité et sa disponibilité.*

*Je tiens aussi à remercier chaleureusement Monsieur et Madame JOLIMAY
pour leur gentillesse et leur patience.*

**LE RÔLE DE LA COUR
CONSTITUTIONNELLE ITALIENNE
À PROPOS DE L'ADMISSIBILITÉ
DES RÉFÉRENDUMS ABROGATIFS
POUR LA RÉVISION
DES RÉGIMES ÉLECTORAUX
DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES**

Mémoire présenté par
Julien GIUDICELLI

INTRODUCTION

I. – Présentation du sujet

Face au délitement progressif des organes constitutionnels italiens, la Cour constitutionnelle, considérée comme étant le « seul organe des pouvoirs publics qui fonctionne bien »⁽¹⁾, par deux fois, dans ses sentences n° 47/1991 et 32/1993, eut à assumer un rôle politique significatif; elle a, en effet, été amenée à se prononcer sur des questions juridiques relatives aux régimes électoraux des deux assemblées parlementaires.

C'est à l'aide de l'instrument du référendum abrogatif qu'un mouvement transpartisan força la Haute Instance à juger de l'admissibilité de requêtes visant à proposer différentes votations populaires pour l'abrogation des parties significatives, voire cruciales, de dispositions relatives aux régimes électoraux respectifs des deux branches du Parlement. C'est parce que ces questions touchaient à la « Constitution matérielle » dont le « mode de scrutin proportionnel » constituait « la clé de voûte »⁽²⁾, qu'elles revêtaient une charge symbolique forte et une signification indéniablement politique; elles tendaient, en effet, à la remise en cause des systèmes électoraux parlementaires, antérieurement en vigueur. Le fait que la Cour ait été ainsi placée au cœur du débat confirme l'hypothèse selon laquelle « le juge constitutionnel est une institution qui fait aussi de la politique avec des moyens juridiques »⁽³⁾.

La Cour, parce qu'elle a perçu l'attente du peuple italien, son désir de changement, sa volonté de rupture avec le système « partitocratique », a su modeler et forcer sa jurisprudence pour répondre à l'urgence politique née de la crise institutionnelle.

L'inertie invétérée du Politique l'amena à endosser cette charge majeure alors qu'en la matière (c'est-à-dire dans le champ de la compétence qui lui est dévolue en matière de référendum abrogatif) la Cour n'eut, jusqu'en 1991, jamais à se prononcer que sur des questions sociétales, non exclusives certes de considérations politiques, mais jamais institutionnelles.

(1) J.C. Escarras, La révision de la Constitution Italienne : doctrine et complexité des faits in *La révision de la Constitution*, Economica – Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993, p. 147).

(2) J.C. Escarras, *Incertitudes et limites de la jurisprudence constitutionnelle : regards français sur la sentence n° 47/1991*, in *Revue Française de droit constitutionnel* n° 6, 1991, p. 366).

(3) J.C. Escarras, *Incertitudes et limites de la justice constitutionnelle*, art. cit., p. 365.

C'est dans cette perspective que nous essayerons dans cette étude de faire apparaître combien a pu être importante la contribution de la Cour constitutionnelle italienne au désamorçage d'une situation de crise.

C'est à dessein qu'est employé ici le terme « contribution », la Cour n'étant pas, elle l'affirme, le Pouvoir constituant. Elle a favorisé la modification de la « Constitution matérielle » italienne, celle que la classe politique croyait pérenne, en favorisant le renversement de « règles du jeu » devenues viciées⁽⁴⁾, c'est-à-dire en permettant que soit substitué, dans le cadre du bicaméralisme égalitaire italien, un système majoritaire simple aux systèmes proportionnels des deux assemblées en vigueur jusqu'en 1993.

Cette contribution, quoiqu'importante, n'est pas en elle-même décisive en ce sens qu'elle ne peut prétendre être autre chose qu'un premier pas vers le dénouement global de la crise constitutionnelle italienne.

Cet apport de la Cour à la résolution de la crise montre, à notre sens, tout l'intérêt du sujet proposé : la Haute Instance fut le « catalyseur » des réformes; elle impulsa la réaction du législateur, la suggérant prudemment en 1991, la recommandant de façon appuyée en 1993; on reviendra évidemment sur ces aspects dans les commentaires des sentences.

Cette participation « obligée » de la Cour au débat politique marque également les limites de notre étude; la réforme ayant été adoptée, la Cour est allée jusqu'aux frontières de sa compétence (certains affirment qu'elle les a dépassées). Seul un examen prospectif final sera à même d'apporter quelques éléments de réponse sur l'éventualité d'un rôle ultérieur de la Cour.

Néanmoins notre recherche ne sera pas principalement axée sur des considérations politologiques; des éléments indispensables à la compréhension de la prise de conscience des mouvements de l'opinion publique par les juges constitutionnels seront rapportés, mais ce travail se voudrait d'abord juridique, dans une matière aussi complexe que les procédures référendaires du droit constitutionnel italien.

Cette étude porte ainsi principalement sur l'utilisation et l'adaptabilité de la technique contentieuse de la Cour constitutionnelle italienne pour la résolution (partielle et forcément inachevée) des aspects les plus apparents de la crise; c'est parce que le Parlement fut profondément délégitimé qu'on voulut en premier lieu s'attaquer à son système électoral.

La Cour italienne, comme toutes les cours constitutionnelles européennes⁽⁵⁾ n'a pas de pouvoir politique.

(4) C. Fusaro, *La Rivoluzione costituzionale*, Soveria Manelli, ed., Rubbettino, 1993 - inédit en France et surtout C. Fusaro, *Le regole della transizione, la nuova legislazione elettorale italiana*, Il Mulino Ed, Bologna, 1995, inédit en France auquel nous nous référons principalement dans ce mémoire.

(5) L. Favoreu; *Les Cours Constitutionnelles*, PUF, collection « Que sais-je », 1992.

La pratique sait souvent adapter la théorie à ses fins propres; la Haute Instance a masqué les considérations d'opportunité politique qui marquèrent l'évolution de sa jurisprudence en matière de contrôle sur l'admissibilité des requêtes, en proposant l'abrogation partielle de dispositions relatives à la législation électorale des deux Assemblées. L'analyse des sentences n° 47/1991 et 32/1993 permettra, nous l'espérons, de le montrer.

C'est en raison de cette adaptabilité de la technique contentieuse de la Cour, de la « svolta » de 1993⁽⁶⁾, que nous avons pensé qu'une approche chronologique conviendrait pour présenter ce travail. Il faut considérer que cette question appartient déjà à l'Histoire constitutionnelle italienne, de même que les évolutions surprenantes de la société italienne de 1990 à 1994⁽⁷⁾.

Qu'il nous soit permis de procéder à un rappel bref mais nécessaire de l'Histoire institutionnelle italienne depuis 1948, et d'exposer l'énumération des difficultés que nous avons pu rencontrer à cet égard :

- la langue italienne recèle de nombreuses difficultés, tant grammaticales que lexicales augmentées par la finesse du discours juridique, qu'il émane des juges constitutionnels ou des commentateurs;
- la complexité de la doctrine constitutionnaliste italienne nous a amené à privilégier les quatre ou cinq auteurs qui avaient étudié spécialement le débat suscité par l'utilisation du référendum abrogatif en matière électorale;
- l'institution du référendum abrogatif de l'article 75 de la Constitution est spécifiquement italienne. Une telle institution ne se retrouve dans aucune autre démocratie libérale⁽⁸⁾. La définition, la procédure de cette institution, les caractères du contrôle qu'opère la Cour en cette matière sont suffisamment complexes pour nécessiter, à notre sens, un

(6) Terme qu'on ne traduirait qu'imparfaitement en cette occasion par « revirement jurisprudentiel » : il s'agit plutôt d'un « tournant jurisprudentiel annoncé », la Cour réutilisant des principes et des critères qu'elle avait elle-même élaborés et les adaptant de façon moins restrictive à une question quasiment analogue, relative à l'abrogation de dispositions primordiales de la réglementation du système électoral du Sénat; le Législateur n'avait, semble-t-il, pas compris l'avertissement implicite que la Cour lui avait adressé en 1991. La nouvelle sentence eut une importance primordiale non seulement pour la modification de la réglementation électorale du Sénat, mais également pour celle de la chambre des députés.

(7) Cette année marqua la victoire du Pôle des libertés, rassemblant une coalition disparate menée par Silvio Berlusconi, dirigeant charismatique et médiatique d'un mouvement « spontané » *Forza Italia* autour duquel se sont agrégés *Alleanza Nazionale* (ex-MSI), qualifié de mouvement « post-fasciste » par son dirigeant Fini, et la Lega Nord d'Umberto Bossi, aux prétentions fédéralistes.

A n'en pas douter, les historiens retiendront la date du 12 mai 1994, date à laquelle, deux mois après la victoire de la coalition, fut formé le gouvernement Berlusconi et où apparaissaient, pour la première fois depuis la seconde Guerre Mondiale, quatre ministres issus de la mouvance néo-fasciste.

(8) Michèle Guillaume-Hofnung n'en fait nulle part mention dans son opuscule *Le Référendum*, PUF, collection « Que sais-je », 1994.

développement au sein de cette introduction. Il conviendra auparavant d'examiner comment « l'arme référendaire » a pu émerger en tant qu'outil utilisé pour le dénouement de la crise.

II. - Des crises institutionnelles à l'utilisation du référendum abrogatif⁽⁹⁾

Le 2 juin 1946 est la date-clef du système italien, tel qu'il s'est développé jusqu'en 1993. Un référendum permet aux Italiens de se prononcer à 54 % pour la République et de répudier la Maison de Savoie alors qu'une Assemblée Constituante dégage un pluripartisme d'où émergent trois forces : la Démocratie Chrétienne, le Parti Communiste et le Parti Socialiste. La Constitution qui ne sera promulguée qu'en Janvier 1948 sera le fruit d'un long et difficile accouchement aboutissant à un compromis entre les valeurs dites libérales et sociales.

Le thème de la « crise constitutionnelle » (ou « institutionnelle ») est récurrent dans l'Histoire de la République italienne mais il s'est progressivement déplacé.

Le problème des réformes institutionnelles n'a en effet été abordé qu'à partir des années 1970.

Le système proportionnel fut pendant longtemps épargné. Durant les vingt-cinq premières années de la République italienne la question itérative n'était pas tant la réforme de la Constitution que sa réalisation : si les principes fondamentaux et la première partie de la constitution consacrée aux droits et devoirs des citoyens constituent un des exemples les plus réussis de conciliation des apports successifs de la pensée politique dans le cadre des démocraties, la deuxième partie (relative à « l'organisation de la République »), qui avait pour but d'instaurer une démocratie parlementaire classique tenant compte de la spécificité italienne⁽¹⁰⁾, n'a été mise en place que très progressivement. Cela est principalement imputable au système de démocratie co-associative que l'on doit opposer à la démocratie conflictuelle (« classique »).

Ce concept élaboré par G.F. Ciaurro dans son ouvrage « *Le istituzioni parlamentari* » (Giuffrè, Milan, 1982) est cité par Maryse Baudrez dans sa thèse *Les Actes législatifs du Gouvernement en Italie. Contribution à l'étude de la loi en droit constitutionnel italien* (publiée en 1994 par Economica et Les Presses Universitaires d'Aix-Marseille). M^{me} Baudrez

(9) Trois sources principales nous ont permis d'établir ce rapide « historique » : la thèse de M^{me} Baudrez, *Les actes législatifs du gouvernement en Italie. Contribution à l'étude de la loi en droit constitutionnel italien*, Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1994 et les deux ouvrages de C. Fusaro, *op. cit.*

(10) L'institution du régionalisme prend acte de la tardive unification de l'Italie en 1871 et de la douloureuse expérience du centralisme fasciste. Cette deuxième composante explique que la Cour constitutionnelle italienne soit le premier exemple européen de juridiction constitutionnelle après guerre. La première étant on le sait la Cour autrichienne.

le résume ainsi : « La formule de la démocratie co-associative doit caractériser les institutions italiennes (de l'après-guerre). Cette formule, dont la forme parlementaire du Gouvernement doit s'accommoder, organise un système de limites à la volonté d'une majorité, multiplie les obstacles à l'unité éventuelle du pouvoir afin d'éviter son appropriation par quelques uns. A tous les niveaux de la formation de la décision politique, est institué un système de freins destiné à garantir son aspect consensuel, ce qui est une façon de perpétuer dans tous les aspects de la vie politique le caractère conventionnel de la constitution »⁽¹¹⁾.

Si ce système a d'abord été réalisé dans l'enceinte inviolable du Parlement italien, il ne fut que difficilement introduit en dehors de ce cadre, les partis les plus forts (Démocratie chrétienne et Parti Communiste italien) se neutralisant et ne réalisant, au sens premier du terme, l'ensemble des différentes institutions qu'à la mesure d'une lente maturation sous la forme de lois ponctuelles, successives, de nature constitutionnelle ou ordinaire : ainsi pour le Conseil supérieure de la magistrature (1958), pour les Régions (1970) et pour la Cour constitutionnelle. Cette dernière est l'exemple type de la résistance des partis à associer d'autres organes à l'exercice d'une démocratie moderne.

C'est la loi constitutionnelle n° 1 du 11 mars 1953 relative aux « normes concernant la Cour constitutionnelle » qui rendit effectives les dispositions de l'article 134 en intégrant dans son article 2 le contrôle de l'admissibilité des requêtes relatives au référendum de l'article 75 de la Constitution. C'est la loi ordinaire n° 352 du 25 mai 1970 qui établit les règles de procédure relatives aux référendums abrogatifs et le partage (d'ailleurs incertain) entre les attributions d'une part du Bureau Central pour le référendum près la Cour de Cassation et d'autre part de la Cour constitutionnelle.

De fait, la volonté réelle des grands partis s'accommodait d'une inertie du système où la DC et ses alliés bénéficiaient au niveau national des avantages du pouvoir, étroitement contrôlés par la minorité parlementaire (c'est-à-dire le Parti Communiste Italien) et où le Parti Communiste pouvait asseoir son autorité dans de nombreuses régions (la Constitution italienne donne, il faut le souligner des pouvoirs importants à celles-ci, effectifs depuis 1970). S'ajoutait à cela la *lotizzazione*, système pervers où tous les postes de la fonction publique étaient répartis proportionnellement aux scores électoraux des partis.

On peut dès lors comprendre comment le grand dessein de la démocratie co-associative qu'évoquait M^{me} Baudrez s'est en fait transformé en une démocratie bloquée, c'est-à-dire un système d'ingouvernabilité, de sclérose, empêchant le pouvoir politique de faire face aux nouveaux fléaux qui commencèrent à miner le système en 1985 (on ne pense pas ici à la criminalité organisée, mais plutôt aux problèmes économiques de l'Italie, à la corruption politique, aux rapports opaques entre les fonctions publiques et privées...).

(11) M. Baudrez, *op. cit.*, p. 43.

Les politiques avaient su répondre, grâce au réflexe de « solidarité nationale », à la menace terroriste des années 1970 ; ils ne surent ou ne voulurent pas réagir face aux nouveaux problèmes des années 1980 et 1990.

Certes dès les années 1970, le débat avait été déplacé ; il ne s'agissait alors plus de la mise en œuvre de la constitution mais bien de sa réforme. C'est à l'occasion de cette évolution qu'on a parlé d'une nouvelle crise institutionnelle italienne.

On voulut alors accroître l'efficacité du pouvoir démocratique jugé trop « *debole* » (fragile) pour récupérer les ardeurs d'un pouvoir démocratique fort dans les régions industrielles du Nord.

En dehors des réflexions internes des partis (Parti Communiste, Parti Socialiste, Parti Républicain mais également Démocratie chrétienne) peu concluantes durant les « années de plomb » (celles du terrorisme), un document déterminant a, en 1979, fourni une base réelle au débat ; il s'agit du *Rapport sur les principaux problèmes de l'administration publique*, signé par le Ministre socialiste Massimo Severio Giannini qui, par ailleurs, jouera ultérieurement un rôle majeur aux côtés de M. Mario Segni pour les initiatives référendaires qui aboutirent aux sentences numéros 47/1991 et 32/1993.

Le Sénat fit siennes les conclusions de ce rapport en 1980, lequel remettait déjà en cause les errements dus aux aspects les plus néfastes du système proportionnel et à l'ingouvernabilité qu'il générerait (c'est-à-dire l'instabilité gouvernementale, les tractations incessantes entre les différentes formations politiques majoritaires ; autant de facteurs qui empêchaient réellement la prise de positions politiques affirmées - exception faite, on doit le dire, du « miracle » des années Craxi de 1983 à 1986 ; mais l'Histoire récente en a révélé le prix).

En 1983, le Parlement de la IX^e législature (1983-1987) institua une commission parlementaire spéciale (la commission Bozzi) pour les réformes institutionnelles (c'est-à-dire, rappelons-le, pour la révision de la seconde partie de la Constitution) qui clôtura ses travaux sans qu'aucune proposition tangible ne soit avancée. L'inefficacité de son travail et l'antagonisme entre les majorités successives (Démocratie chrétienne, Parti Socialiste, Parti Social-démocrate, Parti Libéral) et la direction du Parti Communiste italien laissèrent chacun poursuivre un objectif différent⁽¹²⁾ et prouvèrent que les esprits n'étaient pas encore mûrs.

(12) La rationalisation du système parlementaire était le but des coalitions majoritaires, sans qu'il soit cependant touché au « co-associationnisme ». La direction du Parti Communiste Italien prônait, elle, le statu-quo, alors que de nombreux membres de la minorité du parti affirmaient déjà la nécessité d'un bouleversement des règles électorales contre les tenants de l'immobilisme, depuis les années de solidarité nationale.

La X^e législature (1987-1992) amorça un virage dans le traitement de ce problème. La réflexion s'opéra à deux niveaux, au sein même des partis et en dehors des formations politiques, avec la formation progressive d'un système transpartisan.

1) Les réflexions partisanes

La thématique des réformes institutionnelles devint dès 1987 l'instrument et l'objet de la lutte politique.

Après la défaite électorale du Parti Communiste Italien en 1987, le nouveau secrétaire général, Achille Occhetto, fit adopter au parti une ligne politique destinée à enterrer le système « co-associationniste ». Il parvint à remettre en cause le véritable tabou entourant tout débat sur le système électoral pour faire de cette force politique majeure qu'était le Parti Communiste Italien (rebaptisé Parti Démocratique de la Gauche, dont le sigle italien est PDS) un parti de gouvernement.

Cette avancée renforça la pression sur les partis des coalitions majoritaires, au premier rang desquels le Parti Socialiste Italien (qui avançait d'audacieuses propositions, comme l'élection du Président de la République au suffrage universel direct). Mais tous répudièrent la remise en cause du système électoral, susceptible de mettre à mal les règles du jeu parlementaire.

2) La réflexion transpartisane

En réaction à ce nouveau blocage se forma un groupe tout d'abord restreint d'intellectuels et d'hommes politiques (principalement Serio Galeotti, Professeur de droit constitutionnel, Mario Segni et Massimo Severio Giannini issus respectivement de la DC et du PSI) qui relança l'initiative des réformes en s'attaquant aux systèmes électoraux parlementaires, mais également régionaux et municipaux. Ils entendaient remettre en cause le caractère prétendument indéfectible du régime électoral. Rien en effet dans la charte de 1948 n'institue le scrutin proportionnel comme règle électorale à valeur constitutionnelle. Carlo Fusaro le démontre dans son dernier ouvrage *Le regole della transizione*⁽¹³⁾. Il ne s'est jamais agi que d'une convention, inhérente à la « Constitution matérielle » italienne, aux contours mal définis. Rejoints peu à peu par une importante minorité politique déterminée, ils purent envisager, au moyen du référendum abrogatif, de s'attaquer au système proportionnel, symbole à leurs yeux le plus évident de la crise.

(13) *Op. cit.*, p. 29 à 32.

III. - Le référendum abrogatif et le rôle de la Cour constitutionnelle

Après avoir succinctement examiné les aspects fondamentaux de l'état du droit positif en la matière, nous essayerons de mieux approcher la nature propre du référendum abrogatif.

Trois textes doivent être examinés. Ils sont complétés par une jurisprudence fondamentale.

1) L'article 75 de la Constitution

« Il y a référendum pour décider l'abrogation totale ou partielle d'une loi ou d'un acte ayant force de loi, lorsqu'il est requis par 500 000 électeurs ou par cinq conseils régionaux.

Le référendum n'est pas admis pour les lois fiscales ou budgétaires, d'amnistie et de remise de peine, ni d'autorisation de ratifier des traités internationaux.

La proposition soumise au référendum est approuvée si la majorité des électeurs a participé au vote et si la majorité des suffrages valablement exprimés a été atteinte.

La loi détermine la procédure du référendum ».

2) L'article 2 de la loi constitutionnelle numéro 1 du 11 mars 1953

(La loi constitutionnelle n° 1 de 1953 était prévue par l'article 137 de la Constitution paragraphe 1 lequel dispose : « Une loi constitutionnelle arrête les conditions, les formes et les délais dans lesquels peuvent être rendus des jugements d'inconstitutionnalité (...) »).

L'article 2 de la loi constitutionnelle n° 1 de 1953 ajoute à toutes les attributions prévues par l'article 134 de la Constitution (selon lequel « La Cour Constitutionnelle se prononce sur » :

- les litiges relatifs à la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi de l'Etat et des régions ;
- les conflits d'attribution entre les pouvoirs de l'Etat, entre l'Etat et les régions et entre les régions ;
- les accusations portées contre le Président de la République aux termes de la Constitution) les dispositions suivantes :

« Il appartient à la Cour Constitutionnelle de contrôler si les requêtes de référendum abrogatif présentées conformément aux dispositions de l'article 75 de la Constitution sont admissibles au regard du second paragraphe de ce même article.

- Les modalités d'un tel jugement seront établies par la loi qui réglementera le déroulement du référendum populaire ».

Le premier paragraphe de cet article 2 fait référence au contrôle des limites du référendum, mentionnées au paragraphe 2 de l'article 75 de la

Constitution. Le second annonce la loi n° 352 du 25 mai 1970, déjà prévue par l'article 4 de l'article 75 de la Constitution.

3) La loi ordinaire n° 352 du 25 mai 1970

Cette loi, très détaillée, de 40 articles, énonce les différentes étapes de la procédure référendaire.

On doit relever principalement les points suivants :

- La Cour juge si les propositions présentées par les signataires et retenues admissibles sous tous les autres aspects par le Bureau central près la Cour de cassation (qui exerce ainsi un contrôle de légalité externe), dépassent les limites établies par l'article 75 Paragraphe 2 de la Constitution.

- Le référendum concerne uniquement l'abrogation de lois ou actes ayant valeur de lois ou même, ajoute la loi, de parties d'entre elles, précisément identifiées cependant par articles, paragraphes, phrases, fragments de phrases ou mot, contenus dans le texte.

- Les décisions adoptées par la Cour ont seulement pour objet de permettre ou d'empêcher la poursuite de la procédure. Elles n'ont aucun effet en dehors d'elle. Cela explique alors la spécificité de cette compétence.

Les règles procédurales que la Cour observe sont partiellement différentes de celles applicables au jugement de constitutionnalité des lois puisqu'il n'y a (théoriquement) pas de parties au procès, la phase de contrôle de l'admissibilité par la Cour découlant automatiquement de la transmission de l'ordonnance du Bureau Central près la Cour de Cassation.

- Si la requête référendaire est jugée admissible, la poursuite de la procédure ne peut être évitée que si une loi abroge les dispositions visées par la question.

- Dans le cas contraire le référendum est organisé.

• En cas de réponse négative, les dispositions demeurent en vigueur et ne peuvent pas faire l'objet d'une proposition de référendum abrogatif avant cinq années.

• En cas de réponse positive, les dispositions deviennent inefficaces le jour suivant la publication dans la *Gazzeta Ufficiale* du Décret du Président de la République prenant acte du résultat.

4) A ces textes doit s'ajouter la jurisprudence majeure établie par la sentence n° 16 du 2 février 1978, qui a circonscrit les contours du contrôle d'admissibilité et précisé le moment où un tel contrôle pouvait s'opérer.

On fera souvent référence à cette sentence mais il faut d'ores et déjà souligner qu'elle a admis des limites implicites, autres que celles explicitement prévues au paragraphe 2 de l'article 75 de la Constitution, relatives

à l'admissibilité des requêtes référendaires tenant, notamment, à l'homogénéité de la question. Sont également irrecevables les requêtes relatives à l'abrogation de lois ordinaires, à contenu constitutionnellement déterminé. Ces limites compteront dans l'examen des sentences étudiées (sentences numéros 47/1991 et 32/1993). Nous aurons l'occasion d'y revenir. Pour ce faire (point 3, paragraphe 1, de la sentence numéro 16/1978), la Cour a affirmé « qu'il existe en effet des valeurs d'ordre constitutionnel, relatives aux structures ou aux thèmes des questions référendaires, excluant du champ du référendum certaines questions, au-delà même de la lettre du paragraphe 2 de l'article 75 ».

Cette importante sentence n° 16/1978 définit le moment où le contrôle doit s'opérer; dans le point 2, second paragraphe, la Cour énonce que le contrôle d'admissibilité s'ajoute aux autres compétences dévolues à la Cour, précisées par l'article 134, de telle sorte que cette attribution se « distingue des caractéristiques spécifiques et autonomes des autres jugements réservés à cette Cour et en particulier des jugements sur les controverses relatives à la légitimité constitutionnelle des lois et des actes ayant force de loi ».

En 1978 Vezio Crisafulli écrivait⁽¹⁴⁾ que la doctrine était majoritairement favorable à un contrôle de légitimité constitutionnelle portant sur le décret présidentiel intégrant dans l'ordre juridique les résultats du référendum. Les deux premières sentences de contrôle d'admissibilité de propositions référendaires de 1972 et de 1975 avaient implicitement admis une telle possibilité. La sentence numéro 16 de 1978 pose que « l'alternative entre contrôle préventif et contrôle a posteriori est dépassée... »

« La Cour n'admet pas d'être appelée, sans aucune limite, à juger de tous les vices éventuels de légitimité constitutionnelle hypothéquant la vocation populaire et l'abrogation qui en avait résulté ».

V. Crisafulli ajoute : « L'hypothèse naturellement n'est pas pour autant exclue mais reste au niveau doctrinal ».

Cependant Crisafulli affirme « que désormais, dans une finalité pratique c'est un contrôle préventif qu'effectue la Cour pour empêcher ou non, par le truchement du jugement d'admissibilité, la consultation référendaire d'avoir lieu ».

Nous pourrions examiner dans le développement de ce mémoire que l'alternative n'a jamais été si abruptement tranchée, la Cour utilisant, sans le dire, certaines techniques du contrôle de légitimité constitutionnelle (ou aussi de constitutionnalité des lois et actes ayant force de loi) alors qu'elle siège comme juge d'admissibilité des propositions référendaires, et s'étant implicitement réservée la possibilité d'exercer un contrôle a posteriori par voie incidente, c'est-à-dire un contrôle de légitimité constitutionnelle post-référendaire, chose qu'elle n'a pour l'heure encore jamais fait.

(14) Crisafulli, *In tema di limiti al referendum*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, III, p. 153.

L'extrême complexité de la question dérive de la difficile frontière que n'a jamais pu réellement opérer la Cour entre les attributions de juge du contrôle de légitimité constitutionnelle et de juge de l'admissibilité des propositions référendaires. Une explication substantielle de ces attributions a été présentée par M. le Doyen Escarras parue dans l'AJC de 1985⁽¹⁵⁾.

On doit cependant observer que, dans le cadre du contrôle a posteriori de légitimité constitutionnelle (le contrôle a priori donnant au Gouvernement la possibilité de déférer à la Cour les lois régionales avant qu'elles ne soient promulguées), celui-ci se subdivise en un contrôle abstrait exercé par voie d'action par les régions et un contrôle concret exercé par voie d'exception après renvoi du juge quand il est confronté à un problème de constitutionnalité des lois.

Au terme de cette succincte description des aspects fondamentaux du droit positif relatif au référendum abrogatif, on peut observer que les textes et la sentence numéro 16/1978 ne donnent que des indications partielles sur cette institution originale, les différentes phases procédurales, la compétence de la cour et les effets du référendum.

Il s'agit maintenant d'essayer de définir sa nature intrinsèque :

- *D'un point de vue structurel* le référendum abrogatif prévu par l'article 75 est un référendum de minorité quant à la phase de l'initiative et quant aux effets. M.C. Lavagne souligne que l'initiative appartient non seulement à une minorité populaire mais également territoriale⁽¹⁶⁾.

- *Au plan de la théorie politique*, on peut difficilement, comme l'affirme M. le Doyen Escarras⁽¹⁷⁾ faire entrer le référendum « dans une des catégories de procédés de gouvernement semi-direct classique » (c'est-à-dire les modèles américains et suisses). Il n'est pas à proprement parler « de par son appellation même » - « une initiative populaire », « ni non plus un référendum de consultation ou de ratification. C'est sans doute du veto populaire qu'il se rapprocherait le plus ».

Ainsi, on peut affirmer que le référendum abrogatif est un référendum non contrôlé par le pouvoir politique parce que soustrait au contrôle du Gouvernement et, partant, destiné à opérer des changements auxquels celui-ci s'oppose. Il appartient, comme l'affirme M.C. Mortati, à la « catégorie des contre-pouvoirs rendus nécessaires pour tempérer l'absolue domination des forces politiques majoritaires »⁽¹⁸⁾ et doit être entendu comme une « arme mise à la disposition de la minorité parlementaire, ou par des groupes d'électeurs qui ne se reconnaissent pas comme adhérent ».

(15) Escarras, *Eléments de référence*, in AJC, 1985, I, et spécifiquement la Section II consacrée aux différents procès constitutionnels, p. 497 à 544.

(16) C. Lavagne, *Il sistema elettorale della costituzione italiana*, in Riv. trim. dir. publ., 1952, p. 857.

(17) J.C. Escarras, *Incertitudes et limites de la justice constitutionnelle*, art. cit. p. 368.

(18) C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Raccolta di Scritti*, vol. III, Milan 1972, p. 384.

à la volonté du pouvoir ou entendent pallier les omissions auxquelles celle-ci s'est exposée»⁽¹⁹⁾.

Pour autant, le référendum abrogatif n'est théoriquement pas une arme pouvant concurrencer le pouvoir législatif.

Ce n'est qu'une technique substitutive et non pas adjonctive. Elle oblige néanmoins les partis à un choix clair (« scelta di campo », littéralement choix du camp), sans aucune possibilité de médiation, ce qui implique une bipolarisation affirmée, de façon ponctuelle, dans la vie politique italienne.

Le problème s'est néanmoins posé de savoir si une telle technique n'avait pas été dévoyée, le référendum abrogatif devenant créatif (ce point important sera développé), c'est-à-dire susceptible d'exercer une fonction législative collatérale par rapport à celle du Parlement.

IV. - Problématique

Il est toujours délicat d'impliquer un juge, fût-il constitutionnel, dans la résolution d'un problème politique. Les magistrats, quels qu'ils soient, ne sont pas armés pour affronter un problème que la classe politique a évité ou dont elle a souhaité se décharger.

La Cour constitutionnelle italienne ne rend, par ailleurs, que des jugements déclaratoires, et non prescriptifs. La séparation des pouvoirs empêche toute injonction à l'adresse du législateur.

Mais la Cour constitutionnelle, plus que toute autre, est « à l'écoute de la société italienne »⁽²⁰⁾.

Elle sait vivre au rythme de l'évolution sociale et répondre aux attentes exprimées dans le pays. Confrontée par les promoteurs des référendums à la question implicite du bouleversement du système électoral, sa première réaction fut un avertissement mesuré.

La deuxième sentence a marqué une nette volonté de rupture.

La Cour ne pouvant aller au-delà, étant peut-être allée trop loin, la résolution de la crise reste encore une question en suspens qui pourrait susciter une recherche nouvelle.

(19) C. Mortati, in *Istituzioni di diritto pubblico*, tome II, Padoue 1976, p. 838.

(20) J.C. Escarras, *Le bon fonctionnement de la Cour et son ancrage dans la société italienne*, in *Cahiers du CDPC*, 1988, p. 19.

PREMIÈRE PARTIE

Quand la prudence l'emporte sur l'audace

Il s'agit, dans cette première partie, d'analyser la sentence numéro 47/1991, contestée par de nombreux commentateurs italiens, qui reprochèrent à la Cour sa pusillanimité.

Pourtant, la Cour affirma *une importante position de principe : l'admission des référendums abrogatifs en matière électorale (section I)*.

Il n'en demeure pas moins qu'elle conditionna l'admission des requêtes référendaires à *des exigences restrictives (Section II)*.

Nous souhaitons, avant d'aborder ces développements, et ceci afin d'éclairer l'enjeu des nombreuses questions soulevées dans cette sentence, consacrer une section préliminaire à *la volonté politique des promoteurs des référendums*.

SECTION PRÉLIMINAIRE

La volonté politique des promoteurs des référendums

Il a déjà été observé dans l'introduction que la relance de l'initiative des réformes émanait d'une réflexion transpartisane. Il résultait de celle-ci la volonté de s'attaquer, en premier lieu, au symbole du « proportionnalisme »⁽²¹⁾.

Loin des projets inaboutis de révision de la seconde partie de la Constitution, les promoteurs des réformes entendaient instrumentaliser politiquement l'arme du référendum abrogatif de l'article 75 de la Constitution afin de réformer les systèmes électoraux du Sénat et de la Chambre des Députés (qui sont demeurés en vigueur pour l'essentiel jusqu'en 1993). Il s'agissait d'un objectif préalable nécessaire à l'indispensable révision ultérieure de la deuxième partie de la Constitution.

Avant d'examiner comment, et de façon opportune, les promoteurs ont su rallier à leurs idées nombre de personnalités et inscrire leur action dans le commencement d'une phase volontariste de la cour qui permit de la conforter, avant la sentence n° 47/1991, dans leur démarche, il semble important de rappeler brièvement les anciens systèmes électoraux du Sénat et de la Chambre.

§ 1 : Les anciens systèmes électoraux des deux branches du Parlement⁽²²⁾

Que ce soit la réglementation électorale pour l'élection des députés (Décret du Président de la République numéro 361 du 30 mars 1957 et ses modifications et ajouts successifs) ou celle relative à l'élection des

(21) Ce terme est un italianisme volontaire, qui peut, nous semble-t-il, rendre plus perceptible cette « idéologie » longtemps consensuelle de la classe politique italienne.

(22) Sources : 1) C. Fusaro, *Le regole della transizione*, op. cit., p. 36 et s.
2) G. Floridia, *Referendum elettorale e difetti della normativa di risulta : « inconvenienti » versus « impedimenti »* ; in Giur. Cost., 1993, I, p. 225 et s.

Sénateurs (Loi numéro 29 du 6 février 1948 et ses modifications et ajouts successifs)⁽²³⁾ il s'agissait de deux formules électorales de type proportionnel, en fait (pour le Sénat) ou en droit (pour la Chambre).

Si le résultat était identique de façon générale (preuve en était qu'on enregistrait constamment une forte homogénéité dans la composition des deux branches du Parlement), il s'agissait néanmoins de deux systèmes électoraux différents.

A - L'ancien système électoral de la Chambre des députés

Une première approche, succincte, consiste à affirmer qu'il s'agissait pour la répartition des 630 sièges d'une *compétition entre listes* dans le cadre de 32 *circonscriptions* d'environ 20 *sièges chacune*, avec une *attribution proportionnelle de ceux-ci dans la circonscription et une récupération des restes sur le plan national pour les sièges résiduels*. Puis ces derniers étaient attribués dans la circonscription qui avait obtenu les meilleurs restes.

Pour être plus précis, et c'est l'enjeu de la deuxième requête soumise au jugement d'admissibilité de la Cour dans la sentence numéro 47/1991, on doit ajouter que *chaque électeur pouvait exprimer jusqu'à quatre votes préférentiels* en écrivant le nom du (ou des candidats) préféré (s) ou le numéro qui lui (ou leur) était attribué dans la liste choisie. Il en résultait (dans le cadre de la répartition des sièges résiduels) qu'était alors proclamé élu, « l'heureux » candidat qui avait obtenu le plus grand nombre de votes résiduels.

A cet original et pernicieux système de « rattrapage » s'attaquèrent les promoteurs du référendum pour l'abrogation partielle du Décret présidentiel numéro 361/1957. Ils ne pouvaient pas, à la différence de l'ambitieuse requête relative à la loi électorale du Sénat, utiliser le référendum abrogatif à d'autres fins, puisqu'à la Chambre était seulement prévu un système électoral, le système proportionnel.

Du fait qu'aucune alternative n'existait, ils ne purent que déceler cette faille pour ouvrir la première brèche dans le mécanisme du système électoral de la Chambre.

B - L'ancien système électoral du Sénat⁽²⁴⁾

Le Sénat compte 315 sièges.

A la différence de la Chambre, la compétition pour l'accès à la fonction sénatoriale s'opérait ainsi⁽²⁵⁾ :

(23) C'est la terminologie italienne consacrée.

(24) Il faut noter que ce système ne sera pas remis en cause par la sentence 47/1991, comme nous l'examinerons dans la Section II de cette première partie.

(25) Cela vaudra jusqu'aux réformes de 1993. Cf. Section II de la deuxième partie.

a) Attribution des 238 sièges des collèges régionaux

Elle s'opérait théoriquement entre candidatures uninominales dans le cadre de 238 collèges régionaux, chaque région étant divisée en un certain nombre de collèges.

En effet, le système électoral du Sénat est issu d'un mécanisme qui, dans les intentions premières du constituant aurait dû être « à base régionale » et « uninominale » au sens strict.

Mais la Loi électorale du Sénat numéro 29/1948 n'eut d'autres buts que de respecter formellement et annihiler substantiellement l'intention première de l'Assemblée constituante ; les membres de cette Assemblée avaient en effet adopté un ordre du jour par lequel ils couplaient l'élection proportionnelle de la chambre avec une élection majoritaire uninominale au Sénat. Cet objectif fut brisé par l'amendement Doseti qui modifia les règles du scrutin majoritaire établies dans les articles 17 et 18 de la loi en y insérant le *quorum des 65%*. Le scrutin majoritaire présenté comme le mode d'élection normal des sénateurs ne fut en réalité que très rarement atteint (un ou deux sénateurs par législature étaient ainsi élus).

De ce fait, on appliquait ordinairement l'alternative proportionnelle des articles 19 et suivants, présentée comme un remède à l'ineffectivité du système majoritaire. Cette option devint la règle électorale habituelle. Les dispositions qui devaient, répétons-le, s'appliquer à la seule hypothèse d'attribution des sièges résiduels sur la base régionale, s'appliquaient en réalité à l'ensemble des collèges. Ces sièges étaient alors distribués en proportion des votes obtenus dans les collèges respectifs, par les candidats qui, avant les élections, s'étaient présentés sous la même étiquette politique aux fins d'utiliser ensemble les votes résiduels. La répartition entre les « listes » s'effectuait ensuite au plan régional selon la méthode d'Hondt, après totalisation des voix obtenues par chacune. Étaient enfin proclamés élus les candidats ayant obtenu les meilleurs résultats individuels. En matière électorale les systèmes les meilleurs sont les plus simples...

Il faut enfin noter qu'à la différence de la Chambre n'existait cependant pas la possibilité d'exprimer des votes préférentiels.

Le système décrit n'était donc qu'en pure apparence uninominal. De plus la méthode de détermination des élus dans le cadre du groupe des candidats rendait impossible pour l'électeur l'évaluation des chances d'élection d'un candidat donné. Il faut également observer la singularité suivante : le mécanisme rendait possible l'élection de plusieurs candidats dans le même collège et sa réciproque, à savoir l'absence d'attribution de sièges dans certains collèges !

b) Attribution des 77 sièges en sus

Ils étaient répartis selon le système proportionnel à base régionale déjà décrit. C'est justement ce qui sera incidemment exploité par la requête

référendaire numéro 47/1991. Le caractère étonnant de l'ajout de ces sièges provient du fait que jusqu'en 1963 le législateur ne s'était jamais préoccupé d'adapter le nombre des éligibles au nombre des collèges. Les lois constitutionnelles numéros 2 et 3 de 1963 fixèrent finalement à 315 le nombre des sénateurs (soit 77 de plus).

Ces sièges étaient distribués aux régions proportionnellement au chiffre de la population issu du dernier recensement. On constatait d'ailleurs une très forte disproportion entre les collèges pour l'attribution des sièges du fait de l'espacement des recensements, sans rapport avec les évolutions démographiques constatées depuis 1948.

§ 2 : L'instrumentalisation politique du référendum

Pour schématiser, les objectifs poursuivis par les promoteurs concernaient l'abrogation du quorum des 65 % au Sénat, (qui aurait eu pour effet d'instaurer, pour 238 des 315 sièges, un scrutin majoritaire simple) et la suppression du vote préférentiel à la Chambre. Il faut ajouter qu'une troisième requête voulait étendre à toutes les communes un système majoritaire, en abrogeant la disposition de la réglementation qui ne prévoyait un tel système que pour les communes de moins de 5 000 habitants.

Mario Segni, Massimo Severio Giannini, les politiques, et Serio Galeotti, le constitutionnaliste, rallièrent à leur objectif (c'est-à-dire l'utilisation du référendum abrogatif en matière électorale) une importante minorité politique. Outre le Parti démocratique de la gauche et le mouvement créé en la circonstance par Mario Segni⁽²⁶⁾ (Mouvement pour la réforme) les « promoteurs pour les référendums » furent rejoints par la gauche de la Démocratie Chrétienne, emmenée par l'ancien secrétaire général De Mita, contempteur résolu depuis les années 1970 des errances de la République ; et par des individualités politiques de tout bord, exception faite de Rifondazione Comunista (issue de la scission du Parti communiste italien), du Parti socialiste italien et du Mouvement social italien.

(26) Mario Segni, dans un entretien accordé à Marie-Claude Descamps, correspondante permanente à Rome du journal *Le Monde*, expliquait dans l'édition du 1^{er} avril 1992 - mais la cohérence de ce discours vaut déjà pour les années 1990 et 1991 - « C'est une initiative qui s'est développée ces deux dernières années en Italie et dont le but est précis : la transformation de l'Etat italien, et d'abord celle de la loi électorale pour passer de la proportionnelle à un système majoritaire ou [...] d'une démocratie indirecte « médiata » à une démocratie « immédiate ». Celui qui gagne les élections doit être en mesure de gouverner durant toute la législature ».

On a, dans l'introduction, voulu souligner que le référendum abrogatif appartient à « la catégorie des contre-pouvoirs » [Cf. Introduction note 18 C. Mortati, *Note introductive ad uno studio sui partiti politici*].

C'est dans cette logique politique que se sont placés les artisans d'une telle initiative.

L'objectif était dédoublé : il s'agissait de substituer à un système proportionnel dominant un système à prévalence majoritaire soit directement (pour les systèmes électoraux du Sénat et des communes), soit (dans les cas) indirectement, en exerçant, avant que n'adviennent les jugements sur l'inadmissibilité des trois requêtes, une pression suffisamment forte sur le Parlement pour qu'il modifie de lui-même les systèmes électoraux.

L'opportunité d'une telle démarche était semble-t-il accrue par l'affirmation du rôle de la Cour constitutionnelle. En 1989 le nouveau Président de la Haute Instance, M. Francesco Saja, exprimait, dans une conférence de presse sur la justice constitutionnelle italienne la nouvelle position de l'Institution en évoquant « l'engagement particulier qu'exige de la part de la Cour une législation décodifiée, fragmentaire et dépourvue d'un dessein général cohérent⁽²⁷⁾ ».

Il pouvait alors sembler dès 1990⁽²⁸⁾ que la Cour entendait affirmer sa fonction et dépasser les deux premières périodes d'« auto-légitimation » (de 1956 à 1970) et d'« impulsion » législative prudente, équilibrée par une retenue marquée à l'égard du Parlement, dont elle respectait scrupuleusement le pouvoir discrétionnaire (de 1970 à 1989)⁽²⁹⁾. En d'autres termes, il était alors légitime de penser que cette volonté d'affermissement du rôle de la Cour exprimée par son Président pouvait donner espoir de contourner le Parlement pour en appeler au Peuple, afin de faire choir le système proportionnel⁽³⁰⁾ devenu, de par les défauts qu'il généra, le symbole le plus évident de la crise.

Les développements de la première section permettront d'affirmer, nous l'espérons, que cet espoir ne fut pas enterré mais en réalité, différé, par la position décisive de la Cour dans la sentence n° 47/1991.

On retiendra de cette section préliminaire le raffinement dans la complication du système électoral imaginé par les leaders politiques italiens lesquels avaient voulu lui donner pour base le « proportionnalisme », l'idéologie du régime proportionnel.

(27) La conférence de presse est rapportée dans l'A.I.J.C. de 1989, p. 546.

(28) Année où furent récoltées les 500 000 signatures exigées pour chaque référendum, conformément aux dispositions de l'article 75 paragraphe 1 de la Constitution.

(29) Sur l'évolution du rôle de la Cour, cf. Maryse Baudrez, *Les Actes Législatifs du gouvernement en Italie*, op. cit., p. 292 à 296.

(30) Cf. note 26, la notion de démocratie immédiate.

SECTION I

Une importante position de principe : l'admission des référendums abrogatifs en matière électorale

La Cour constitutionnelle a procédé à la réfutation des arguments avancés par l'*Avvocatura dello Stato* qui voulait que soit interdit TOUT référendum abrogatif en matière électorale.

Elle a cependant préféré contourner le débat dangereux sur l'abrogation partielle des lois constitutionnellement nécessaires.

§ 1 : La réfutation des arguments avancés par l'*Avvocatura dello Stato*

En 1991, M. le Doyen Escarras écrivait dans la Revue française de droit constitutionnel⁽³¹⁾ que la Cour avait « repoussé explicitement ou implicitement tous les arguments contraires soutenus par le Gouvernement »⁽³²⁾.

(31) Escarras, *Incertitudes et limites de la justice constitutionnelle*, art. cit., p. 371.

(32) Le même auteur, dans cet article, p. 370, s'est étonné à ce sujet de l'intrusion dans le cadre d'un jugement objectif de « sujets » au procès, donnant au jugement préventif d'admissibilité une connotation subjective que ni la Constitution, ni la Loi 352/1970, ne prévoient. Il s'élève à ce sujet contre l'intervention du Gouvernement par le biais de l'*Avvocatura dello Stato* demandée par Andreotti alors Président du Conseil des ministres. Par ailleurs, M. Escarras, dans un entretien, nous a fait part de la désapprobation totale d'auteurs italiens et du comique de situation dans laquelle la Cour s'était ainsi enlisée. Il faut en effet rappeler qu'il n'y a dans la loi n° 352/1970 pas de parties au procès, la phase du contrôle de l'admissibilité découlant automatiquement de la transmission de l'ordonnance du Bureau Central près la Cour de Cassation.

A - La cour constitutionnelle n'est pas détentrice du pouvoir constituant

a) *La théorie constitutionnelle distingue depuis Sieyes le pouvoir constituant et les pouvoirs institués.*

Cette distinction se retrouve substantiellement ou formellement dans les différents textes fondamentaux des démocraties libérales.

Dans le cadre de la Constitution italienne, le pouvoir constituant appartient principalement au Parlement et, après exercice de ce dernier, et sous certaines conditions, au Peuple :

Article 138 de la Constitution :

« § 1 : Les lois de révision de la Constitution et les autres lois constitutionnelles sont adoptées par chacune des assemblées en deux délibérations successives, formulées à intervalle d'au moins trois mois et elles sont approuvées à la majorité absolue des membres de chaque Chambre lors de la seconde délibération.

§ 2 : Ces mêmes lois sont soumises à un référendum populaire lorsque dans un délai de trois mois à partir de leur publication, demande en est faite par un cinquième des membres de chaque chambre ou par 500 000 électeurs ou cinq conseils régionaux. La loi soumise au référendum n'est pas promulguée si elle n'est pas approuvée à la majorité des suffrages exprimés.

§ 3 : Le référendum n'a pas lieu si la loi a été approuvée au second tour par chacune des deux Chambres à la majorité des deux tiers de ses membres ».

Dès lors, la Cour constitutionnelle, organe appelé à assurer le respect du texte constitutionnel appartient (comme le Gouvernement ou les Conseils régionaux, par exemple) à la catégorie des pouvoirs constitués. Elle ne saurait ainsi « réviser » la Constitution adoptée en 1947 et promulguée en 1948.

b) *Pour exclure du champ du référendum abrogatif les lois électorales l'Avvocatura dello Stato avait développé comme premier argument une thèse pour le moins audacieuse, voire surprenante, repoussée vigoureusement par la Cour :*

Un amendement adjonctif à l'Article 75 paragraphe 2, adopté par l'Assemblée constituante, qui aurait eu pour objectif d'ajouter aux exceptions de cette disposition celle de l'inadmissibilité référendaire des lois électorales, n'aurait pas, par omission, été reproduit dans le texte final.

Cet argument, longtemps évoqué par une certaine doctrine constitutionnaliste, de l'« exception implicite » a été repoussé avec vigueur par la Cour dans le point 3.1 de la Sentence :

« N'importe quelle reconstitution des événements subis par l'amendement voulant inclure les lois électorales parmi celles expressément soustraites par la Constitution à la possibilité d'abrogation par voie référendaire, comme également quelque supposition que ce soit relative à la portée des pouvoirs du Comité de rédaction, ne sont recevables.

« Il n'est en effet pas attribué à la Cour le pouvoir de réécrire la Constitution adoptée par le référendum du 27 octobre 1947; la Constitution vaut pour ce qu'il en résulte dans ce texte, promulgué par le Chef provisoire de l'Etat et publié dans la *Gazzetta Ufficiale*.

« L'*Avvocatura dello Stato* voudrait obtenir un contrôle sur l'*interna corporis* de l'Assemblée constituante sur la base de précédents relatifs à l'*interna corporis* du Parlement, mais de tels précédents ne valent justement qu'au regard de l'approbation des lois ordinaires.

« L'approbation de la Charte constitutionnelle se réfère, en revanche, à l'exercice d'un pouvoir spécifique, le pouvoir constituant »⁽³³⁾.

Il ne semble pas que ce point 3.1 appelle de commentaire plus détaillé, tant est explicite le refus de l'argumentation créative des opposants au référendum.

L'*Avvocatura dello Stato* entendait également renforcer sa thèse en procédant à une interprétation textuelle et jurisprudentielle.

Là encore, le Cour a fait barrage.

B - La Cour constitutionnelle a opposé un double veto aux interprétations de l'*Avvocatura dello Stato*

Elle réfuta le rapprochement des articles 72 et 75 de la Constitution et refusa que les questions soumises aux jugements d'admissibilité de la sentence n° 47/1991 soient systématiquement rejetées au moyen d'une interprétation hâtive de la sentence n° 29/1987.

a) L'*Avvocatura dello Stato*, pour exclure du champ du référendum abrogatif les lois électorales, avait proposé une « interprétation » du paragraphe 2 de l'article 75.

Elle voulait établir un « parallèle entre le § 2 de l'article 75 et les matières formant l'objet de l'article 72 paragraphe 4⁽³⁴⁾ de la Constitution en opérant une révision d'une explication logique de l'élimination des

(33) Les extraits de la sentence 47/1991 proviennent d'une traduction personnelle.

(34) L'article 72 s'applique à la procédure parlementaire en matière de projets de loi. Son paragraphe 4 dispose :

« La procédure normale est toujours adoptée pour les projets de loi en matière constitutionnelle et électorale [c'est sur ce fragment de phrase que l'*Avvocatura dello Stato* insiste], et pour ceux qui ont trait à la délégation des pouvoirs législatifs, à l'autorisation de ratifier des traités internationaux, à l'approbation des budgets et des lois de règlement. [On note ici la ressemblance qu'a soulevée l'*Avvocatura dello Stato* avec le paragraphe 2 de l'article 75].

termes « et électorales » [du paragraphe 2 de l'article 75], parmi ceux exclus par l'abrogation référendaire.

Ce sont les termes du mémoire de l'*Avvocatura dello Stato*, reproduits dans le point 3 de la sentence.

Dans le point 3.2, la Cour approfondit encore l'argumentation des opposants aux trois référendums :

« La thèse avance la constatation selon laquelle cette dernière disposition [le paragraphe 4 de l'article 72], de la même manière que l'article 75 paragraphe 2 est une exception au domaine du référendum abrogatif, exception que le paragraphe 1 décrit de manière générale; [la thèse] affirme que de telles matières [en l'occurrence les matières constitutionnelle et électorale] méritent une protection particulière et qu'il faut à telle fin rapprocher les projets de lois concernant la matière électorale des projets de lois concernant d'autres matières outre celles expressément prévues par le paragraphe 2 de l'article 75. L'exigence d'une harmonie des exceptions respectives au nom de l'assimilation rationnelle de ces dispositions devrait conduire à retenir la reprise implicite du paragraphe 4 de l'article 72 de la disposition dérogatoire du paragraphe 2 de l'article 75 ».

La thèse de l'*Avvocatura dello Stato* n'avance pas ici que la loi électorale est, selon la terminologie de la sentence n° 16/1978, point 3, paragraphe 4, une « disposition législative ordinaire à contenu constitutionnellement déterminé », qui constitue une exception implicite à l'article 75.

Elle prétend à notre sens aller plus loin encore que la Cour constitutionnelle qui avait, dans cette même jurisprudence, point 3, paragraphe 1, retenu qu'« il existe en effet des valeurs d'ordre constitutionnel, relatives aux structures ou aux thèmes des questions référendaires, excluant du champ du référendum des questions, au delà-même de la lettre du paragraphe 2 de l'article 75 ».

Le rapprochement des deux dispositions, par ce que l'*Avvocatura dello Stato* appelle une « explication logique », c'est-à-dire en fait une systématisation de deux dispositions constitutionnelles est aussi, semble-t-il, (mais la cour ne le dit pas explicitement cette fois-ci) une réécriture de la Constitution.

L'*Avvocatura dello Stato*, la Cour le rappelle dans le point 3 paragraphe 2, voulait établir ce parallèle en « opérant une révision d'une explication logique des termes « et électorales » parmi ceux exclus par l'abrogation référendaire.

La Cour a fait remarquer (point 3.2 paragraphe 3) que « différente est la portée des deux normes, concernant la première la formation de la loi, au vue d'une plus ample participation au débat parlementaire et la deuxième, l'inadmissibilité de certaines demandes référendaires. Les deux dispositions n'ont donc pas de correspondance substantielle.

Ils n'ont pas de surcroît une totale « correspondance littérale » : dans l'article 75 paragraphe 2, ne figurent pas les lois de délégation législative.

alors que ne figurent pas dans les articles 72 les lois en matière fiscale et en matière d'amnistie et de remise de peine. C'est la deuxième fois, de façon très brève et incisive, que la Cour rejette la thèse de l'*Avvocatura dello Stato*.

b) La Cour n'a pas non plus accepté, comme l'*Avvocatura dello Stato* l'y incitait, que les questions soumises aux jugements d'admissibilité soient systématiquement rejetées par une interprétation hâtive de la sentence n° 29/1987 (plus communément appelée « Conseil supérieur de la Magistrature »)⁽³⁵⁾ :

Cette décision avait rangé parmi les lois constitutionnellement nécessaires, et non parmi les lois à contenu constitutionnellement déterminé, les lois électorales relatives à la composition des organes constitutionnels ou ayant rang constitutionnel.

Avant d'aller plus avant, il faut préciser ces deux notions.

M. Zagrebelsky les définit ainsi⁽³⁶⁾ :

« Les lois constitutionnellement obligatoires sont celles qui doivent être mises en exercice mais dont il n'est pas dit comment elles doivent l'être ».

La Cour, dans la sentence dite « Conseil Supérieur de la Magistrature », explique que ce sont des « Lois dont la présence constante dans l'ordre juridique est prévue par la Constitution ».

Pour l'auteur « Les lois à contenu constitutionnellement déterminé sont celles dont l'abrogation lèserait nécessairement la norme constitutionnelle ».

Ayant défini cette seconde notion, l'auteur affirme qu'il résulte de cette interprétation que « toute demande d'abrogation même partielle de ces lois se heurte à un jugement d'inadmissibilité alors qu'à l'inverse cette nécessité de déclarer inadmissible une demande d'abrogation par la voie référendaire de l'article 75 n'existe pas dans le cas des lois constitutionnellement obligatoires, parce que ce sont des lois dont la constitution prescrit qu'elles doivent exister mais sans en lier le contenu ».

Dans ce cas l'abrogation serait admissible parce qu'elle ne viserait pas à paralyser une norme constitutionnelle mais « à éliminer une norme législative susceptible d'être remplacée par une autre loi ».

Cette longue citation est riche en enseignement, en ce qu'elle éclaire les deux sentences numéros 29/1987 et 47/1991 et ne les oppose pas, comme d'ailleurs la Cour le souligna en 1991.

Dans la sentence numéro 29/1987 la Cour avait qualifié la loi électorale relative à la désignation des membres du CSM de loi constitution-

(35) Cette sentence mériterait un commentaire détaillé.

(36) Zagrebelsky, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Turin 1984, p. 189.

nellement nécessaire; la Cour avait cependant ajouté que « les organes constitutionnels ou d'importance constitutionnelle ne peuvent être exposés à l'éventualité, même seulement théorique, d'une paralysie de fonctionnement ». C'est cet argument qui est repris par l'*Avvocatura* dans son mémoire.

De tels organes (parmi lesquels le CSM) ne pourraient donc souffrir que la modalité électorale de désignation de leurs membres soit atteinte par une demande d'abrogation référendaire. Telle est la thèse avancée par l'*Avvocatura dello Stato*.

En réalité la situation était différente en 1987 et en 1991. Pour la désignation des membres du CSM existaient de multiples modes de désignation à l'inverse des lois électorales dont il est demandé en 1991 l'abrogation et où il n'existe qu'une alternative, c'est-à-dire les lois électorales du Sénat et des communes; de sorte qu'effectivement une abrogation de ces dispositions aurait exposé l'organe constitutionnel qu'est le CSM à cette « paralysie, même théorique [une intervention rapide du législateur pouvant rapidement suppléer à celle-ci] de fonctionnement ». C'est à dire à un vide juridique, eût-il même été provisoire : c'est ce qu'exprime (point 3.3 paragraphe 2) la Cour quand elle objecte qu'elle n'avait pas en 1987 entendu exclure les lois électorales en ce qu'elle avait également développé deux raisons concurrentes : « l'absence d'une évidente finalité intrinsèque à la question » et « l'indéfectibilité de la dotation de normes électorales mettant en crise, dans le cas exprès de la demande soumise à la sentence (de 1987), le « système des normes électorales » concernant la composition du CSM ».

Et la Cour d'ajouter, réfutant l'argumentation de l'*Avvocatura dello Stato*, (point 3.3 paragraphe 3) que ces deux autres conditions n'étaient pas remplies en 1987, la demande n'étant pas « téléologiquement significative » vu « l'ample gamme des systèmes électoraux » [...] et son objectif, c'est-à-dire « l'abrogation de l'ensemble des normes électorales » aurait effectivement abouti à cette « paralysie de fonctionnement » parce qu'elle « aurait été la cause inévitable de la soustraction, à l'organe électif de la base nécessaire pour en sauvegarder le constant caractère opérationnel ».

Il faut entendre ici l'enseignement de la Cour : dès lors qu'une alternative claire (la proposition d'annulation devant être « téléologiquement significative ») et non « paralysante » permet de substituer, par le mécanisme abrogatif, à la loi une réglementation résiduelle, toute demande d'abrogation partielle d'une loi électorale pourra être déclarée admissible par la Cour.

Au risque de nous répéter, il semble utile de bien préciser la portée de cette solution de principe.

De manière générale :

Il faut tout d'abord observer que si la Cour permet l'admission des référendums abrogatifs en matière électorale, cette abrogation ne saurait

être que partielle. Un référendum en la matière serait inadmissible s'il impliquait l'annulation totale d'une réglementation dont la permanence est nécessaire pour assurer le fonctionnement correct de l'organe dont la présence est essentielle à la survie de l'ordre juridique constitutionnel. Une telle réglementation, rappelle la Cour, appartient en effet à la catégorie des lois constitutionnellement obligatoires (également qualifiées de nécessaires).

D'un tel raisonnement résultent les deux conditions d'admissibilité suivantes :

- L'abrogation doit être « téléologiquement significative », c'est-à-dire que la Cour se réserve la possibilité d'examiner la pertinence de la réglementation résiduelle également appelée norme de résultat.
- Elle doit sauvegarder « le constant caractère opérationnel de l'organe constitutionnel » pour ne pas l'exposer « à l'éventualité, même seulement théorique, d'une paralysie de fonctionnement », afin d'éviter un vide juridique dont l'hypothèse est insoutenable en droit constitutionnel.

Mais s'ajouteront à ces conditions relatives à la norme de résultat un contrôle formel restrictif sur la valeur des questions posées (Cf. Section II), qui motivèrent partiellement le rejet de la requête relative au Sénat.

Relativement à la loi électorale sénatoriale :

On peut d'ores et déjà observer, et ce malgré la solution de la sentence n° 47/1991, qu'un référendum abrogatif en la matière avait bien une finalité intrinsèque propre : la substitution d'un système majoritaire à un système proportionnel.

Il n'exposait pas l'organe constitutionnel à un risque de paralysie de fonctionnement puisqu'une solution claire était lisible : l'abrogation du quota de 65% prévu par l'article 17 permettant l'effectivité d'un système uninominal majoritaire à un tour et le cantonnement du scrutin proportionnel aux seuls 77 sièges résiduels.

Un mécanisme électoral alternatif aurait été maintenu, sans que la perspective d'un vide juridique ne puisse être brandie telle un épouvantail.

La sentence de 1991 en décida autrement (Cf. paragraphe 13 du point 5 de notre traduction).

La Cour n'a pas su ou voulu appliquer totalement le principe qu'elle avait pourtant énoncé. La considération d'exigences restrictives (Cf. Section II) ajoutant aux conditions posées relativement à la norme de résultat, se double d'un certain malaise des juges à affronter, en 1991, un problème aussi abruptement politique.

Est ainsi admise la possibilité du référendum abrogatif en matière électorale.

Mais les lois électorales étant elles-mêmes qualifiées de lois constitutionnellement nécessaires, cela signifierait qu'est reconnue la possibilité

d'une abrogation partielle de telles lois et partant du caractère manipulatif ou propositif du référendum abrogatif.

On voit bien déjà le paradoxe.

Un référendum abrogatif, par définition, ne saurait, théoriquement, être propositif. C'est ce qu'ont toujours affirmé nombre de constitutionnalistes « classiques » attachés à une lecture littérale de l'article 75.

La Cour a préféré éviter un tel écueil.

§ 2 : Le contournement du débat sur l'abrogation partielle des lois constitutionnellement nécessaires

Le débat doctrinal exposé, on analysera à quel piège la Cour se serait exposée si elle avait explicitement admis qu'une loi constitutionnellement nécessaire, telle une loi électorale, eût pu faire l'objet d'une abrogation partielle.

A - Le débat doctrinal

M. le Doyen Escarras affirmait dans son article de 1991 que la Cour avait « admis [...] que le peuple peut intervenir en matière électorale par référendum abrogatif et même, à [son] sens, qu'il peut le faire par référendum manipulatif ». Il en trouvait preuve dans la réfutation des arguments avancés par l'*Avvocatura dello Stato*.

Un constitutionnaliste italien, M. Sergio Bartole⁽³⁷⁾ observait pareillement que la Cour avait semblé admettre une telle possibilité : « Même les lois constitutionnellement nécessaires, semble signifier la Cour, peuvent faire l'objet d'un référendum abrogatif, à condition que ne soit pas proposée une abrogation totale, [L'auteur veut indiquer qu'une telle solution serait inconstitutionnelle du fait, justement, de la nécessité constitutionnelle de telles lois. Cf. *supra*] mais une abrogation partielle et corrective apte à permettre une norme de résultat claire et cohérente ». C'est en effet ce que semble indiquer la Cour quand elle réfuta l'interprétation faite par l'*Avvocatura dello Stato* de la sentence n° 29/1987.

(37) S. Bartole. *Coerenza dei quesiti referendari e univocità della normatività di risulta*, in Giur. cost., 1991, I, p. 331 à 334.

Admettre une telle proposition implique son corollaire : derrière la question explicite poursuivant l'abrogation de telle ou telle disposition de la loi se dissimulerait inévitablement une question implicite visant à modifier radicalement le système électoral et dont la charge symbolique politique était indéniablement plus forte.

La doctrine italienne, comme l'observe un autre auteur, M^{me} Giuditta Brunelli⁽³⁸⁾, a en effet toujours distingué la double valeur explicite et implicite de la question, la première étant représentée par la norme dont on réclame l'abrogation alors que le contenu implicite de la question résulte de la proposition politique sous-tendant cette question et dans laquelle résiderait finalement le véritable objectif de la proposition référendaire.

Au risque d'insister, jamais, jusqu'en 1991, une proposition référendaire n'avait été aussi politique⁽³⁹⁾.

Jamais donc la Cour n'avait dû juger de l'admissibilité de questions qui touchaient au cœur même du mécanisme de cette « constitution matérielle », conventionnelle, dont le « proportionnalisme » était le plus pur symbole.

C'est pour des raisons autant politiques (celles-ci ne furent jamais avancées) que juridiques (celles-là l'avaient toujours été) que le débat doctrinal prenait une ampleur exceptionnelle.

Au risque de schématiser grossièrement, on dira que les partisans de l'immobilisme défendaient l'interdiction de toute possibilité de référendum propositif (également appelé créatif ou, péjorativement, manipulatif) alors que les tenants du changement récusaient l'interprétation littérale d'un référendum institué par l'article 75 dont on n'a par ailleurs jamais osé qualifier la nature politique ; on remarquera que les juristes « progressistes » ou « conservateurs » n'étaient pas et ne sont toujours pas indéfectiblement marqués par leurs sympathies politiques respectives, de même que des partisans du référendum se rencontraient dans tous les mouvements politiques (sauf, on l'a vu, au MSI, à Rifondazione comunista et au PSI).

G. Zagrebelsky, pourtant peu suspect de complaisance envers la classe politique italienne (on peut ici observer les insuffisances de la classification précédente), s'était élevé en 1984 contre l'éventualité d'un référendum manipulatif.

(38) G. Brunelli, *Corte costituzionale, referendum abrogativo e sistema elettorale*, in Giust. Cost., 1993, I, p. 334 à 353.

(39) La décision la plus sensible, la plus difficile à rendre pour la Cour avait jusque là été la sentence numéro 26/1981 relative à la réglementation de l'IVG. La question finalement jugée admissible a été objet d'un débat passionné mais c'était à notre sens avant tout une question de société en ce sens qu'elle n'impliquait pas la vie de la Cité mais était relative à un problème que la conscience propre de chacun doit résoudre. L'Etat n'a pas à s'immiscer dans un tel choix. Tel est d'ailleurs le parti pris des Etats levant la prohibition de l'avortement qui n'est autorisé qu'à certaines conditions. Il n'est en effet que « libéralisé ».

Cet auteur s'opposait à la réécriture de la loi par l'instrument référendaire et donc à sa transformation en une loi toute différente, en ces termes : « On arrive à une situation telle qu'il est tout à fait possible de parvenir à des résultats positifs et innovants sur le plan des normes avec des techniques d'apparence éliminatoire sur le plan des dispositions »⁽⁴⁰⁾.

A la fin des années 1970 et durant les années 1980 une partie influente de la doctrine était déjà exaspérée par l'instrumentalisation systématique de l'article 75 par le Parti radical italien notamment.

En 1990 et 1991 (avant que la sentence ne soit rendue) la doctrine « classique » ne cessa de stigmatiser l'utilisation manipulatrice du référendum.

On ne peut d'ailleurs que constater que l'intention des promoteurs du référendum pour l'abrogation de dispositions de la loi électorale relative au Sénat n'avait d'autre but que celui décrit par Zagrebelsky : il s'agissait bien de l'élimination coordonnée de certains fragments de dispositions qui aurait permis de changer radicalement la signification de la loi pour y substituer un système électoral à prévalence majoritaire.

Pourtant force est de constater comme l'observe M^{me} Giuditta Brunelli⁽⁴¹⁾ que de nombreuses décisions ont retenu comme admissibles des questions référendaires sûrement manipulatives. Elle cite pour exemple majeur la sentence n° 26/1981 « IVG ».

Mais l'essentiel n'est pas ici, d'après M^{me} Brunelli ; cet auteur prétend que les assertions des contempteurs ne sont pas irréfutables. Les oscillations de la Cour peuvent également s'expliquer par le manque de clarté des textes...

L'article 75 n'a été rendu effectif que par la loi ordinaire numéro 352/1970. Or celle-ci dispose : (Article 27 paragraphe 3) :

« S'il est demandé référendum pour l'abrogation d'une partie d'un ou plusieurs articles de loi, on doit, en plus de l'indication de la loi ou de l'article de loi, insérer l'indication du paragraphe ; et le texte littéral des dispositions dont il est proposé abrogation, devra être également transcrit.

« Cette disposition donnerait au corps électoral [selon M^{me} Brunelli] la faculté non seulement d'annuler, mais aussi de modifier la portée et la signification de ces dispositions » ; la Cour elle-même demanderait que la question référendaire incorpore l'évidence de la « fin intrinsèque de l'acte abrogatif » depuis la sentence CSM n° 29/1987 afin de permettre d'individualiser à l'intérieur du système une réglementation alternative à celle dont on réclame l'abrogation.

On serait parvenu pour M^{me} Brunelli à retenir une « fin lato sensu » à la proposition du référendum.

(40) G. Zagrebelsky, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, op. cit., p. 99.

(41) Article cité.

M. Paolo Carnevale avait d'ailleurs observé comment « la Cour [avait] transformé ce qui dans le cadre de l'institution principale de démocratie éventuel et accessoire, c'est-à-dire la finalité propositive, réduisant à l'indétermination l'intervention directe des électeurs) la *voluntas abrogandi* qui est au même (42).

Les tenants du référendum créatif reprochent ainsi aux contempteurs du référendum manipulatif de ne pas tenir compte de l'évolution du droit positif constitutionnel.

Il faut cependant observer que la Cour elle-même en 1991, admettant la requête relative à la suppression des votes préférentiels à la Chambre, admet l'abrogation partielle d'une loi constitutionnellement nécessaire mais de façon incidente.

L'enjeu d'un tel débat, esquivé en 1991 (et non plus en 1993), n'était pas sans importance : il s'agissait de déterminer si l'on pouvait, par un référendum propositif, changer de système électoral du Sénat.

La Cour a préféré ne pas entrer dans un tel champ de mines dans un contexte politique encore très sensible...

B - Le piège du débat

La Haute Instance se serait en effet exposée aux critiques doctrinales, reprise par nombre d'hommes politiques. Le contexte n'était pas le même en 1990 et 1991 avant les jugements d'admissibilité et d'inadmissibilité de la sentence n° 47/1991 qu'en 1992 et 1993.

En effet dans la première période, qui, pour l'heure, nous intéresse, le système partitocratique était encore suffisamment fort pour impressionner les juges constitutionnels.

La X^e législature (1987-1992) était encore dominée par le « multipartisme ».

Démocratie Chrétienne, Parti socialiste, Parti Social Démocrate, Parti Libéral et Parti Républicain participèrent durant toute cette période aux quatre gouvernements de la législature (Goria, De Mita, Andreotti VI et Andreotti VII).

Le Parti Républicain italien n'avait pas encore abandonné le système partitocratique. Il ne le fera qu'après le *Terremoto* (tremblement de terre) suscité par les élections de 1992 où pour la première fois la majorité

(42) P. Carnevale, *Inabrogabilità di leggi « costituzionalmente obbligatorie » ed inadmissibilità di referendum « puramente abrogativi » : ancora una « svolta » nella giurisprudenza costituzionale in materia referendaria*, in Giur. Cost., 1987, I, p. 329.

parlementaire ne disposait plus d'une majorité absolue des suffrages exprimés.

En 1987 à la Chambre des députés la Démocratie Chrétienne obtenait 34,3 % des suffrages ; le Parti socialiste italien 14,3 % ; Le Parti social démocrate italien 3,0 % ; le Parti républicain italien 3,7 % ; le Parti libéral italien, 2,1 %.

Soit un total cumulé de 57,4 % des suffrages, avec une augmentation de la Démocratie Chrétienne de 1,4 % par rapport aux élections de 1983 et une augmentation du Parti Socialiste italien de 2,9 %.

Au Sénat, la Démocratie Chrétienne obtenait 33,6 % des voix exprimées ; le Parti Socialiste Italien, 10,9 % ; le Parti Social démocrate italien, 2,4 % ; le Parti Républicain italien, 3,8 % ; le Parti Libéral italien, 2,2 %.

Soit un total cumulé de 52,9 % avec une augmentation du score de la Démocratie Chrétienne de 1,2 % et une diminution insignifiante (au regard du résultat obtenu à la Chambre) de 0,5 % du PSI.

Globalement la majorité pentapartite avait à la chambre des députés accru sa prédominance en obtenant 1 % de voix supplémentaires par rapport aux élections de 1983, passant de 56,4 % à 57,4 % des suffrages, mais avait perdu 2,1 % au Sénat du fait de l'effritement du Parti Social Démocrate Italien (moins 1,4 %), du Parti Républicain Italien (moins 0,9 %), de la Démocratie chrétienne (moins 0,7 %), du Parti Socialiste Italien et du Parti Libéral Italien (partis qui ont tous deux perdu 0,5 % des suffrages).

La force d'opposition la plus forte, c'est-à-dire le Parti Communiste Italien, avait perdu 3,3 points à la Chambre (passant de 29,9 à 26,6 %) et 2,5 au Sénat (passant de 30,8 à 28,3 %). La seule alerte, passée inaperçue, était l'émergence des ligues dont les résultats nationaux paraissent insignifiants alors que la ligue lombarde avait au Nord réalisée des scores significatifs (43).

Si la grogne de l'opinion publique était perceptible en 1990 (la récolte des signatures exigées par l'article 75 s'opéra en quelques semaines), le système partitocratique n'entendait certes pas abandonner la mainmise qu'il avait sur la « Constitution matérielle » de l'Italie et ses implications, au premier rang desquelles le « proportionnalisme ».

L'intervention, réclamée par Andreotti, de *l'Avvocatura dello Stato* en est la marque la plus tangible.

La Cour constitutionnelle, observe M. le Doyen Escarras dans son article de 1991 (Escarras, *Incertitudes et limites de la justice constitutionnelle*, art. cit. p. 365), s'étant trouvée « en présence d'un de ces conflits politiques les plus radicaux sur une controverse constitutionnelle qui prive

(43) Nous avons opéré ces calculs en nous référant au tableau récapitulatif des élections à la chambre des députés et au Sénat de 1979 à 1992 contenu dans le fascicule de la Documentation française numéro 1.17, édition 1994, p. 22.

celle-ci de son caractère judiciaire», ne pouvait, en 1991, admettre de surcroît le principe de l'abrogation partielle des lois constitutionnellement nécessaires et son inéluctable corollaire, c'est-à-dire l'admission implicite du caractère également propositif du référendum abrogatif. Une telle prise de position aurait alors pu fragiliser la Cour qui selon le proverbe « aurait eu tort d'avoir raison trop tôt ».

Pour autant la Cour « portant sur ses épaules la jurisprudence relative à la requête référendaire sur la loi libéralisant partiellement l'avortement ne pouvait certainement pas accueillir la thèse de la nature nécessairement ablatif du référendum abrogatif »⁽⁴⁴⁾.

Les atermoiements et les incertitudes des juges relativement aux trois jugements contenus dans cette sentence n° 47/1991, la longueur du délibéré (48 heures) témoignent de la difficulté de la tâche, et, s'il fallait encore en donner preuve, de la position délicate de la Cour; on lui attribue de fait un rôle politique considérable au regard des simples armes juridiques dont elle dispose. Elle ne put s'affranchir de la rigueur exigée par le formalisme juridique, aussi longtemps qu'elle ne se sentit pas appuyée par un fort et pressant mouvement politique.

C'est au point 4.1 que la Cour examine la question du référendum manipulatif⁽⁴⁵⁾. Elle ne répond pas explicitement à l'accusation de *l'Avvocatura dello Stato*. Mais paraît cependant significative l'utilisation du conditionnel dans les paragraphes 1 et 2 de ce point :

La Cour ne prend pas parti. Elle ne veut pas valider l'hypothèse d'un pur référendum ablatif mais ne semble cependant pas la rejeter.

On peut citer le paragraphe 1 : « L'accusation selon laquelle les requêtes tendraient à un résultat non purement abrogatif donnant ainsi vie à un référendum qui propose une abrogation non prévue, parce que volontairement exclue de la Charte constitutionnelle, se traduit dans la constatation que les présentes questions référendaires ne se limiteraient pas à poursuivre, à travers l'élimination de parties plus ou moins significatives du texte législatif, l'abrogation partielle d'un tel texte, mais viseraient également à substituer la réglementation établie par le législateur par une autre, différente, voulue par le corps électoral ». On retrouve l'accusation de Zagrebelsky à laquelle la Cour, curieusement, ne répond pas.

Opportunément les promoteurs du référendum s'étaient pourtant efforcés de démontrer que leur proposition était « agencée de manière à ne pas susciter une paralysie de fonctionnement » (§ 3). La Cour affirme pourtant à la fin de ce paragraphe qu'un tel argument n'est pas suffisant parce qu'il existe une limite à l'abrogation des lois électorales :

Il faut que « la situation résultant de la caducité de la norme, objet de la question référendaire, représente un épilogue linéairement conséquentiel ».

(44) Bartole, art. cit., p. 332.

(45) Cf. notre traduction.

Une telle limite est normale et doit être mise en relation avec le caractère « téléologiquement significatif de la proposition » exigé au paragraphe 3 du point 3.3. Il s'agit, en fait, de la même exigence.

Mais la Cour ajoute tout de suite après « Il y a en effet une autre exigence qu'il faut cependant toujours respecter dans l'indispensable portée que la Cour attribue à la clarté, à l'univocité et à l'homogénéité de la demande » qui est (paragraphe 5) « également valable pour ce qui concerne l'accusation portée contre la structure formelle de la demande [...] ».

Arrivée à cette étape du raisonnement, la Cour s'enferme en 1991 dans une logique strictement juridique, formaliste, par le truchement d'une technique contentieuse rigide qui anéantit pour l'essentiel (c'est-à-dire pour la requête référendaire relative à la loi électorale sénatoriale) l'application du principe de l'admission des référendums abrogatifs en matière électorale. C'est en effet à travers l'examen de ces questions que la Cour, de façon plus insidieuse, put invalider la plus importante, en censurant, de fait, son caractère créatif ou manipulatif.

La discussion des arguments que nous venons de rapporter, confirme l'extrême complexité du régime juridique applicable au contentieux constitutionnel des référendums abrogatifs, complexité nourrie par des distinctions subtiles et nombre d'arrière-pensées politiques.

SECTION II Des exigences restrictives

La Cour a ajouté au principe d'admission des référendums abrogatifs en matière électorale des conditions telles qu'à peine ouverte la porte de l'admissibilité elle la referme sur la question politiquement la plus significative, comme si elle avait eu peur de tant d'audace.

Parce que la Cour s'est réservé la possibilité de contrôler *in concreto* les propositions à la lumière des conditions que nous allons développer, des jugements différents seront rendus pour l'abrogation partielle des lois électorales de la Chambre et du Sénat.

§ 1 : La rigueur des conditions d'admissibilité des requêtes référendaires en matière électorale

S'il est vrai que les conditions que nous allons examiner ne constituent que l'aboutissement d'une jurisprudence exigeante, la Cour constitutionnelle a cependant, dans l'interprétation imparfaite qu'elle fit de sa jurisprudence, été oublieuse de certains de ses propres enseignements.

Opérant des choix partiels, elle s'est, de ce fait, montrée partielle.

A - L'aboutissement d'une jurisprudence exigeante

L'élaboration de certains critères nécessaires à l'examen de l'admissibilité des très nombreuses propositions référendaires présentées à partir de 1972 (année du premier jugement d'admissibilité) était indispensable. Il fallait en effet opérer un « tri » entre les propositions plus ou moins sérieuses émanant pour l'essentiel du Parti radical.

Face au véritable déferlement des propositions référendaires, la Cour dut fabriquer un outil adéquat à travers le critère de l'homogénéité de la

question et de ses développements (relatifs à la clarté, à l'univocité et à la cohérence de celle-ci).

L'extrême rigueur de la condition d'homogénéité et de ses développements, dans la sentence 47/1991, correspondait à cet objectif.

a) La rigueur de la condition d'homogénéité

On a observé que la Cour ne s'était pas exprimée sur le problème brûlant du caractère manipulatif du référendum.

Elle a, en 1991, voulu privilégier le critère de l'homogénéité sous ses deux aspects⁽⁴⁶⁾ :

α - la structure formelle de la question ;
β - la situation résultant de la caducité de la norme soumise à l'abrogation référendaire, c'est-à-dire le contenu substantiel de la question.

Une telle option interprétative ne représente certes pas, ici encore, une nouveauté ; il s'agit bien là d'un aboutissement.

α - Concernant la structure formelle de la question

La Cour reprend les décisions n° 27 de 1981 et n° 28 de 1987 : elle ne tolère pas que « la clarté, l'univocité et l'homogénéité de la demande référendaire » puissent « être atteintes par la défailante inclusion de portions normatives même très brèves, alors que celles-ci, destinées à perdre toute raison de survie dans l'éventualité d'une abrogation des parties expressément indiquées dans la question, pourraient, avec leur maintien formel durant le choix référendaire, susciter des doutes sur l'intention effective des promoteurs ». (Point 4.1, paragraphe 5).

La Cour traite donc des imperfections techniques de la proposition référendaire.

Ici se dessine la première acception des notions de clarté et d'univocité de la question, qui ne sont que des sous-éléments du concept d'homogénéité⁽⁴⁷⁾.

C'était une précision (d'ailleurs reprise dans le premier paragraphe du point 4.2) apportée à la sentence n° 16 de 1978 :

La Cour veut éviter que la conscience du vote du citoyen puisse être obscurcie de quelque manière que ce soit. Le citoyen doit pouvoir opérer un choix clair.

Cette première signification du sous-critère de clarté doit de ce fait « impliquer, dans un sens négatif » l'irrecevabilité de la question, non pas que celle-ci soit dépourvue nécessairement d'une évidente finalité intrinsèque, mais parce qu'elle risque de rendre le vote plus confus.

(46) Cf. point 4.1., § 5 et point 4.2 de notre traduction.

(47) Il faut à cet égard, comme l'observe G. Brunelli dans son art. cit. p. 350, noter que « les notions de clarté, d'univocité et de cohérence ne sont jamais que des développements du critère d'homogénéité ». De ce fait, le concept d'homogénéité est éclaté.

C'est pourquoi, énonce la Cour (premier paragraphe du point 4.2), «[...] dans le respect de l'exigence fondamentale qui garantit [aux électeurs] l'expression d'un vote en conscience [et ici la Cour rappelle que cette exigence avait été énoncée peu avant par les sentences 63, 64 et 65 de 1990] la clarté de la question implique dans un sens négatif (sentence n° 16 de 1978) l'inadmissibilité de la question, soit que les citoyens soient convaincus de l'opportunité d'abroger certaines normes et se résignent à cette fin à l'abrogation de normes toutes différentes, seulement parce qu'elles sont impliquées dans cette même question, considérant cependant qu'elles mériteraient d'être maintenues en vigueur; soit qu'ils préfèrent s'orienter vers l'abstention ou le vote nul, renonçant à influencer sur le résultat de la consultation, parce que l'inextricable complexité des questions (chacune d'elles risquant d'être séparément et diversement évaluée) ne leur permet pas de s'exprimer ni de façon positive, ni de façon négative; soit qu'ils décident de voter «non» en raison de l'intérêt à ne pas faire tomber des réglementations déterminantes, mais [les électeurs] payant alors le prix de l'abrogation manquée d'autres normes qui sont elles-mêmes désormais jugées dépassables».

M. Escarras (qui par la suite, nous le verrons, critiquera comme d'autres auteurs la dilution du critère d'homogénéité) ne «voit rien à redire à cette démarche qui vise à garantir le caractère d'acte de démocratie directe du référendum». C'est ainsi qu'il analyse le raisonnement de la Cour :

«La notion de référendum comporte un choix. Mais, observe la Cour, le concept de choix comporte celui de possibilité. Donc, s'il n'y a pas de possibilité, il n'y a pas de choix, et s'il n'y a pas de choix, il n'y a pas de référendum. Or la possibilité de choix est amoindrie quand la volonté de l'électeur est contrainte «et il y a contrainte non seulement en cas de violence physique ou morale, mais aussi quand la formulation de la question n'est ni simple ni claire [sentence n° 16/1978] «donc pas homogène»⁽⁴⁸⁾ !

La référence à la sentence n° 27 de 1981 est importante car elle renvoie à la notion de cohérence de la question. La structure formelle de la question renvoie donc aussi à son contenu substantiel c'est-à-dire à une appréciation de l'intention des initiateurs du référendum telle qu'elle se dessine à partir d'une réglementation résiduelle (ou norme de résultat).

β - Concernant le contenu substantiel de la question

La notion de clarté est développée dans le point 4.2, paragraphe 2, à travers une minutieuse énumération des sentences de référence.

⁽⁴⁸⁾ Escarras, *Incertitudes et limites de la jurisprudence constitutionnelle*, art. cit. p. 373.

Après avoir indiqué ce que la question ne saurait demander à l'électeur, la Cour impose une obligation positive : quel est le but poursuivi par la proposition référendaire ?

La corrélation entre les deux exigences est soulignée; au début du paragraphe 2, la Cour indique : «afin d'éviter de se déterminer en raison de tels inconvénients insurmontables [...]».

Ainsi est soulignée de façon explicite la superposition entre la structure de la question et les caractères indispensables que doit revêtir la norme de résultat, c'est-à-dire ceux relatifs au contenu substantiel de la question. A cet égard, la Cour procède à une longue énumération des sentences relatives à ce dernier problème :

«[...] La question référendaire doit «incorporer avec évidence la fin intrinsèque de l'acte abrogatif» c'est-à-dire la ratio précise qui l'inspire (sentence n° 29 de 1987); il doit être possible de tirer avec évidence des normes dont l'abrogation est proposée, «une matrice rationnellement unitaire» (sentences n° 16 de 1978, n° 25 de 1981), «un critère inspirateur fondamental commun dont on fait dépendre l'élimination ou la permanence de la réponse du corps électoral» (sentences n° 22, 26 et 28 de 1981; 63, 64 et 65 de 1990); et au cas où il s'agirait de l'abrogation d'un organe constitutionnel ou de rang constitutionnel, une «détermination claire, cohérente et parallèle des conséquences de l'abrogation», elle aussi indispensable, parce que la proposition d'abrogation ne doit pas exposer cet organe «à l'éventualité, fût-elle seulement théorique d'une paralysie de fonctionnement (sentence n° 29 de 1987)».

La condition téléologique qu'exige la Cour pour qu'elle puisse juger admissible la question, semble répétitive : on a observé qu'était déjà exigée une telle condition pour les référendums abrogatifs des lois électorales d'organes constitutionnels (ou ayant rang constitutionnel).

Mais elle est ici précisée à la lumière d'importantes sentences : est notamment très significatif le fait que la Cour fasse appel à la sentence numéro 25/1981. Celle-ci avait en effet exigé (comme la sentence n° 16/1978) «une matrice rationnellement unitaire» de la réglementation résiduelle. Elle avait en outre avancé le critère de *cohérence* de cette même norme de résultat, qui lui avait d'ailleurs permis de repousser «de supposer l'éventuelle incohérence ou le caractère illogique de la norme de résultat et d'anticiper le cadre de celle-ci». Cette cohérence, implicitement évoquée à travers le rappel de cette jurisprudence renvoie à la clarté et à l'univocité exigées quant à la structure formelle de la question.

Elle est, cette fois-ci, explicitement énoncée par une importante citation de la sentence n° 29/1987 dite CSM, qui insiste également sur la clarté de la norme de résultat.

On retrouve ici encore pratiquement les mêmes critères issus de l'homogénéité.

Ce parallélisme n'est pas fortuit; il révèle, sans ambiguïté aucune, le but poursuivi dans la sentence 47/1991, dont l'objectif précise l'aboutissement d'une jurisprudence particulièrement exigeante.

b) La clarté du but poursuivi dans la sentence n° 47/1991

Cet objectif est double.

A l'évaluation de l'homogénéité de la structure formelle de la question à travers les sous-critères de clarté et d'univocité se joint la mesure de l'homogénéité du contenu substantiel de la question à travers les sous-critères de clarté et de certitude.

Il faut ainsi comprendre le raisonnement de la Cour :

Si la question n'est pas claire parce qu'équivoque, il y a alors un risque que la norme de résultat, appelée à demeurer si la proposition est jugée admissible, reste, de ce fait même, ambiguë.

Relativement aux lois électorales pour la désignation de membres d'organes constitutionnels, un tel risque serait à même de susciter, rappelle la Cour en 1991, citant la sentence n° 29/1987 (dite CSM), une « paralysie, même seulement théorique, de fonctionnement ».

La doctrine, avait pris position.

M. Massimo Luciani dans un article de 1981, observant déjà cette superposition des conditions tenant à la structure formelle de la question et à son contenu substantiel, écrivait ceci :

« On doit se féliciter de la particulière utilité que la limite de l'homogénéité a assurée dans la jurisprudence constitutionnelle. Elle résulte d'un choix politico-institutionnel précis, constituant, en dernière analyse, dans la réécriture du contrôle de l'admissibilité sur l'exemple offert par le modèle du jugement de légitimité constitutionnelle qui assume par ce paramètre le principe de *ragionevolezza* des lois »⁽⁴⁹⁾.

Concernant en effet le contrôle de constitutionnalité des lois ou des actes ayant force de loi, prévu par l'article 134 de la Constitution⁽⁵⁰⁾, la Cour constitutionnelle a forgé un outil fort efficace : le principe de *ragionevolezza*.

M. Escarras explique qu'un tel terme « est intraduisible en français [...] : caractère raisonnable, caractère rationnel, justesse, il n'y a pas de mot en français qui puisse rendre synthétiquement en une seule formule

(49) M. Lucciani, *La nuova giurisprudenza sul referendum. L'esempio della sentenza n° 22/1981*, in *Giur cost.*, 1981, I, p. 455. Une telle argumentation sera critiquée dans le développement intitulé une jurisprudence imparfaite.

(50) Ce contrôle peut, il faut l'indiquer, s'opérer à priori ou à posteriori — et dans ce cas par voie d'action, exercé par les Régions ou par voie d'exception après renvoi du juge a quo. Se référer aux développements exhaustifs consacrés aux différents *procès constitutionnels en Italie* de M. Escarras dans son article *Eléments de références*, in *AJJC* 1985 p. 497 à 544.

la richesse du concept italien de *ragionevolezza* observant que « la Cour italienne n'est pas habilitée à exercer des choix qui appartiennent exclusivement au pouvoir d'appréciation discrétionnaire du législateur. [Il s'agit là] d'une formule révérencielle envers le Parlement par laquelle la Cour se défend, quoiqu'elle fasse en réalité, d'exercer un contrôle sur le dit pouvoir »⁽⁵¹⁾.

Si l'on a insisté sur cette notion essentielle de *ragionevolezza*, c'est pour mieux comprendre le but poursuivi par la Cour dans l'admissibilité des référendums abrogatifs et, plus précisément, dans cette sentence.

La Cour, à travers cette « réécriture du contrôle de l'admissibilité » qu'analysait M. Luciani en 1981, peut censurer une seconde finalité, c'est-à-dire celle poursuivie par la question implicite de nature politique. Elle peut ainsi « interdire l'établissement d'une réglementation substitutive à celle formellement et seulement partiellement objet de l'abrogation populaire »⁽⁵²⁾.

Ainsi ce type de contrôle possède un double avantage :

- il évite à la Cour de s'enliser dans la problématique du référendum abrogatif (cf. 2 de la Section II de cette partie),
- il réserve à la Cour un « contrôle discrétionnaire »⁽⁵³⁾ qui doit être opéré « requête par requête »⁽⁵⁴⁾, c'est-à-dire in concreto.

Il peut apparaître choquant que le référendum abrogatif, qui se rapproche d'un procédé, certes particulier (puisque'il ne vise théoriquement qu'à l'ablation de dispositions législatives), de gouvernement semi-direct, ou qui est, à tout le moins, un mécanisme de contrôle de l'activité parlementaire, soit ainsi restreint; car cela revient en définitive, malgré le principe d'admission des référendums abrogatifs, à faire échapper, à l'aide de critères de plus en plus précis, telle ou telle législation électorale, au contrôle populaire.

La Cour semble, en 1991, soucieuse de ménager encore un Parlement rétif.

Pour résumer ce développement, il faut observer que la formulation des questions référendaires doit être univoque et mise en relation avec le contenu substantiel qui réside dans la norme de résultat, dont il est exigé qu'elle soit toujours claire et compréhensible.

Une telle solution, dont l'exigence résulte d'une certaine évaluation de la jurisprudence de la Cour, n'offrait cependant pas une réponse parfaite quant aux problèmes soulevés.

(51) Escarras, *Conseil constitutionnel et ragionevolezza : d'un rapprochement improvable à une communicabilité possible*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della corte costituzionale*, ed. Giuffrè, Milan, 1992, p. 211 à 220.

(52) E. Bettinelli, *Corsi e ricorsi nella progettazione legislativa sul referendum abrogativo*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, p. 298.

(53) G. Brunelli, art. cit., p. 350.

(54) Dernier paragraphe du point 4.2 de la sentence 47/1991. Cf. traduction.

B - Une jurisprudence imparfaite

S'il est ici prétendu que cette jurisprudence était imparfaite, c'est que, d'une part, la notion d'homogénéité et ses corrélats sont devenus obscurs et que, d'autre part, la sentence n° 47/1991 s'est montrée oublieuse de certains des précédents invoqués.

a) L'obscurité du critère d'homogénéité

Plusieurs auteurs s'accordent à dire qu'on n'arrive plus à circonscrire ce concept.

M. Escarras le déplore :

« [...] au fil de l'évolution de la jurisprudence de la Cour, la limpidité origininaire du critère de l'homogénéité a disparu, se modifiant au fur et à mesure que l'étalon initial générait des « sous-critères », eux-mêmes appliqués aussi bien à la structure formelle de la question qu'à son contenu substantiel, et même aux conséquences qu'il pourrait produire. La Cour a fait appel à un tel nombre d'éléments de référence pour déterminer ce qui était « homogène » par rapport à ce qui ne l'était pas, qu'un auteur comme A. Baldassare a pu écrire que « le concept d'homogénéité s'est caractérisé par une hétérogénéité accentuée » et « qu'il semble qu'il ne serait pas difficile à la Cour de retenir un élément d'hétérogénéité sous un des quelconques profils présentés par une multiplicité des lois de la République »⁽⁵⁵⁾.

Sous ce dernier aspect, cette citation de A. Baldassare par M. Escarras semble confirmer l'hypothèse que nous avons précédemment avancée : la Cour se serait finalement montrée plus prudente vis-à-vis du Parlement.

Sur la notion d'homogénéité plus précisément et son évolution progressive vers une « hétérogénéité accentuée », se sont également exprimés d'autres commentateurs.

Nous citerons M^{me} Brunelli qui consacra une longue analyse à la sentence n° 47/1991.

Cet auteur critique également ce critère et la solution donnée.

M^{me} Brunelli s'étonne que la Cour, qui siège en tant que juge de l'admissibilité, opère de la même façon que le juge de légitimité constitutionnelle, c'est-à-dire par le truchement du principe, non évoqué en matière référendaire, de *ragionevolezza*.

Elle s'efforce d'analyser une telle solution en évoquant deux possibilités :

« Une telle solution est imputable

- soit au procédé de *dilatation* qu'a impliqué la qualité requise de l'homogénéité;

(55) Escarras, *Incertitudes et limites de la jurisprudence constitutionnelle*, art. cit. p. 373.

- soit aux principes de la sentence n° 29/1987 sur la soustraction au référendum populaire des lois constitutionnellement nécessaires⁽⁵⁶⁾.

Comme il a été remarqué précédemment, le principe d'admission des référendums abrogatifs en matière électorale avait été consacré dans la sentence numéro 47/1991; plusieurs auteurs avaient, à raison, affirmé qu'une telle option valait acceptation implicite de l'admission des propositions référendaires visant à l'abrogation partielle des lois constitutionnellement nécessaires.

C'est donc bien d'un procédé de dilatation dont il s'agit; dilatation néfaste en ce qu'elle tend, comme le remarque M^{me} Brunelli, à un effet pervers, en ce que la Cour franchit les frontières de ses différentes attributions⁽⁵⁷⁾.

La Cour a été ainsi amenée, au cours des années 1981-1991 à forger des limites incertaines aux attributions qui lui avaient été dévolues.

b) Les « oublis » de la sentence numéro 47/1991

M. Escarras les a intégralement répertoriés à la fin de son étude de 1991 :

« [...] La Cour se met en contradiction avec sa propre jurisprudence ».

Lorsqu'elle déclare que « les intentions affirmées par les promoteurs de l'initiative » ne suffisent pas à couvrir les confusions qui peuvent naître de la norme de résultat, elle oublie que, dans sa sentence 26/1981, elle avait estimé qu'une demande formellement hétérogène était unifiée par la volonté qu'on pouvait déduire de leurs déclarations [...]; que le même effet unificateur pouvait être obtenu matériellement par les considérations qui les inspiraient. (Sentences 16/1978 et 22/1981).

Elle ne se souvient pas avoir statué que certaines imperfections étaient inévitables dans la norme de résultat (sentence 63/1990) ou dans la démarche elle-même (sentence 26/1981), et que cela n'empêchait pas l'admission de la requête référendaire. Elle néglige avoir jugé « que n'est jamais configurable un vide normatif (de principe), car les mécanismes d'intégration du système normatif peuvent toujours tendre à le combler selon les mécanismes du Code Civil » (sentence 63/1990); et que, en tout état de cause, « le législateur ordinaire pourrait intervenir, donnant une discipline substantiellement différente de celle qui a été abrogée » (sentence 26/1981)⁽⁵⁸⁾.

On peut également ajouter que la sentence 63/1990 accorde une plus grande confiance à l'électeur; M^{me} Brunelli le souligne :

(56) Brunelli, art. cit. p. 350.

(57) Il faut cependant remarquer que celles-ci n'avaient pas été nettement établies par le Parlement ni dans la loi constitutionnelle n° 1 du 11 mars 1953, ni dans la loi ordinaire n° 352 du 25 mai 1970.

(58) Escarras, art. cit., p. 374.

« D'éventuelles imperfections techniques ne se traduisent pas toujours par l'inadmissibilité de la demande référendaire, la possibilité que l'électeur puisse exprimer sa propre volonté en conscience sur le thème proposé étant décisive »⁽⁵⁹⁾.

D'un seul regard attentif porté sur les motivations de la Cour tombe la nécessité des exigences dont nous avons voulu souligner la rigueur excessive (L'aboutissement d'une jurisprudence exigeante), la rigueur des conditions d'admissibilité des requêtes référendaires en matière électorale.

Ne sont en effet systématiquement justifiables ni les exigences formelles relatives à la structure de la question, ni les exigences substantielles relatives à son contenu.

Les obligations posées par la sentence 47/1991 doivent également et peut-être surtout (quand on sait l'importance politique du premier jugement relatif à la loi électorale sénatoriale) être expliquées à la lecture de considérations exogènes; la Cour a eu peur de confier au peuple italien une telle décision, car c'était lutter contre le pouvoir établi. On ne peut faire abstraction des considérations politiques et du jeu des rapports de force entre le Pouvoir politique et la Haute Instance. Le premier apparaissant encore fort, même s'il était déjà fragilisé; la Cour se sentait, elle, trop faible. Nous avons essayé d'expliquer de quel piège la Cour s'était défiée en contournant l'épineuse question du référendum créatif. A cette occasion, nous avons expliqué le rapport exact des forces politiques majoritaires tel qu'il était issu des élections de 1987. La législature n'expira qu'une année après la sentence de 1991 mais la pression politique demeura vive.

Ainsi peuvent s'expliquer les incertitudes, les oublis, les contradictions de la sentence de 1991, qui se manifesta « dans ses rapports avec le corps électoral par un certain paternalisme, que, pourtant, la Cour dès 1991 commença à réfuter »⁽⁶⁰⁾.

Il est de fait que, malgré la rigueur de ses exigences, la Cour avait livré le jeu de clé nécessaire au franchissement des barrières du jugement de l'admissibilité. Elle avait, de surcroît, symboliquement ouvert la voie en admettant la recevabilité de la proposition référendaire relative à l'abrogation partielle de la réglementation électorale de la Chambre des députés. La chose était plus facile, car politiquement moins significative.

(59) Brunelli, art. cit., p. 351.
(60) Cf. note 39.

§ 2 : Les effets de la sentence n° 47/1991

Ce paragraphe aura pour objet de montrer comment la Cour sépara les deux jugements qui nous intéressent, c'est-à-dire ceux relatifs à la Chambre des députés et au Sénat.

1. Relativement au Sénat, cette sentence sera, de fait, balayée par la sentence n° 32/1993 qui atténua de façon significative les conditions d'admissibilité d'une seconde proposition;

2. relativement aux deux jugements, il semble qu'il est plus intéressant d'attirer l'attention sur quelques éléments importants illustrant l'attitude de la Cour dans la sentence 47/1991, que prétendre, dans le cadre de ce travail, analyser tous ceux qui ont conclu à l'admissibilité ou à l'inadmissibilité des propositions référendaires examinées.

Nous examinerons comment la Cour procéda à l'examen in concreto des propositions référendaires visant les deux branches du Parlement.

Nous examinerons tout d'abord (et ce, malgré l'ordre suivi par la sentence, qui n'a pas d'intérêt puisque la Cour décida de réunir en une sentence trois jugements) le jugement d'admissibilité de la proposition référendaire relative à l'abrogation de dispositions de la loi électorale de la Chambre des députés (point 6 de la sentence).

Nous analyserons ensuite le jugement d'inadmissibilité de la proposition référendaire relative à l'abrogation de dispositions plus significatives de dispositions de la loi électorale sénatoriale (point 5 de la sentence).

A - Le jugement d'admissibilité de la proposition référendaire relative à la « loi » électorale de la Chambre des députés

Cette loi électorale est comprise dans le décret du Président de la République n° 361 du 30 mars 1957, ayant pour objet « l'approbation des lois portant normes pour l'élection de la Chambre des députés ». Cet acte, ayant valeur législative, peut entrer dans le champ du référendum abrogatif de l'article 75 de la Constitution.

On portera l'attention sur l'objectif principal de la question référendaire soumise à l'examen de recevabilité : elle concerne la suppression des votes préférentiels⁽⁶¹⁾.

C'est parce que les conditions exigées par la Cour dans le point 4, de sa sentence 47/1991 avaient été réunies, qu'on peut aujourd'hui analyser un tel jugement d'admissibilité comme la réussite d'une première épreuve.

(61) On a déjà expliqué que les promoteurs de ce référendum ne pouvaient aspirer à mieux, la réglementation ne se prêtant pas à une proposition aussi substantielle que celle relative à la loi sénatoriale.

a) *Les conditions réunies*

Reprenant une à une toutes les conditions explicitées dans le point 4, la Cour conclut à l'admissibilité de la requête en procédant selon la démarche suivante :

1. Le contrôle du contenu substantiel de la question

Elle admet la proposition d'abrogation des votes préférentiels; celle-ci résulte de « l'impact que l'expression *claire* d'une seule préférence vient à avoir sur la réglementation du scrutin »; la proposition référendaire ne signifie pas, contrairement aux allégations de l'*Avvocatura dello Stato*, que soit mise en cause « la reconnaissance des préférences » (point 6 paragraphe 5).

La condition selon laquelle « la situation résultant de la caducité de la norme, objet de la question référendaire, représente un épilogue linéairement conséquentiel » (rappel du point 4.1 paragraphe 3) est donc bien remplie.

La Cour vérifie que la permanence de la norme de résultat sera, en toute hypothèse, assurée, « sans que soit nécessaire une intervention pour dépasser l'éventuelle paralysie du fonctionnement de l'organe » (point 6 paragraphe 6). Elle l'affirme en parlant de « sûre permanence », du fait du caractère « non équivoque du choix adopté par les promoteurs » (*idem*).

2. Le contrôle de la structure formelle de la question

L'*Avvocatura dello Stato* avait cru déceler des imperfections techniques susceptibles de mettre à mal l'homogénéité de la question parce que « manquant de clarté et source de dangereuses méprises » (paragraphe 7). La Cour, examinant « la défense des présentateurs de la requête » (*idem*), leur donna raison.

A l'argumentation selon laquelle la combinaison des dispositions dont il est demandé abrogation pourrait donner lieu « à l'élimination de toute limite à l'expression des préférences » (paragraphe 9) en contradiction donc avec l'objectif poursuivi, la Cour (qui avait noté par avant (paragraphe 8) le caractère trop « subtil » des « objections avancées », répond (paragraphe 9) que « l'usage du singulier » « la préférence » veut justement signifier, en langage courant pour le lecteur, l'exclusion des préférences multiples et implique donc « la possibilité d'exprimer une seule préférence ».

b) *Une « épreuve » réussie*

Ce jugement sur l'admissibilité revêt une réelle importance :

La Cour ne s'est pas bornée à admettre le *principe* de l'admission des référendums abrogatifs en matière électorale.

Elle a su aussi, pour la première fois, en envisager l'*application*.

Dès lors, s'il ne fallait pas exagérer la symbolique d'un tel jugement, qui ne portait finalement que sur le « proportionnalisme », il ne fallait pas non plus en méconnaître la portée. Le système partitocratique pouvait ainsi prendre conscience de l'avertissement qui lui était donné. Une question référendaire excellemment formulée, agencée de manière homogène et dont la finalité ne révèle aucune ambiguïté, peut être déclarée admissible.

La Cour, même si cette audace n'était que timide ou prudente, sut alors exprimer à la classe politique un signal.

On peut cependant aussi penser, mais rien, pour l'heure, ne permet de la démontrer, qu'il s'agissait là d'une solution de compromis. De la même manière que le principe d'admission des référendums abrogatifs fut sensiblement nuancé par l'exigence des conditions posées par la Cour, celle-ci sembla encore ménager le système en ne sacrifiant qu'un fragment de la loi électorale de la Chambre, alors qu'elle sauvegarda, peut-être par compensation, le système sénatorial.

B - Le jugement d'inadmissibilité de la proposition référendaire relative à la loi électorale du Sénat

La loi électorale dont il est demandé l'abrogation par les promoteurs du référendum, est la loi n° 29 du 6 février 1948 portant « Normes pour l'élection du Sénat de la République ultérieurement modifiée et complétée ». On a analysé dans la section préliminaire de cette partie, quel régime électorale elle instaurait, consistant en un système proportionnel pour tous les sièges, que ce soit ceux attribués dans les collèges uninominaux où était prévu un scrutin majoritaire, de fait inaccessible, ou qu'ils soient attribués en dehors de ceux-ci.

On portera justement l'attention sur l'objectif principal de cette question référendaire, à savoir l'abrogation du quorum des 65 % exigés pour l'élection au scrutin majoritaire dans les collèges.

Les conditions exigées dans le point 4 n'étant pas réunies, ce jugement d'inadmissibilité, quoique critiquable, apparut comme un « enseignement majeur ».

a) *Des conditions non réunies*

Au contraire de la démarche suivie pour le jugement d'admissibilité de la proposition référendaire relative à la loi électorale de la Chambre des députés, la Cour opéra d'abord un contrôle sur la formulation de la question, puis sur « la réglementation résiduelle qui résulterait dans le cas d'une issue positive du référendum » (c'est-à-dire un contrôle sur le contenu substantiel de la question).

1. Le contrôle de la structure formelle de la question

Dans le paragraphe 7 du point 5 la Cour affirme « [...] Il ne peut pas être souligné que la demande d'abrogation de l'article 17 paragraphe 2 se révèle non homogène au regard de la demande d'abrogation de la partie initiale du dernier paragraphe de l'article 19 ».

La disposition de l'article 17, paragraphe 2, dont il est proposé l'abrogation, est celle relative au quorum des 65 % exigé pour l'élection des sénateurs au sein des collèges.

L'article 19 est relatif, rappelons-le, à l'attribution des sièges qui n'ont pas été emportés selon le système de scrutin majoritaire établi par l'article 17. C'était la voie qui, de fait, fut la seule suivie.

Le dernier paragraphe de l'article 19 est relatif à l'hypothèse où le quorum n'a pas été atteint dans un seul collège. Cette hypothèse était un cas d'école puisque c'était exactement l'inverse qui se produisait. En tout état de cause, cette disposition prévoyait que si ce quorum n'était pas atteint le président du bureau proclamait élu le candidat ayant obtenu le nombre le plus élevé de voix ; devait alors s'appliquer le scrutin majoritaire à l'anglaise.

Or les initiateurs de la proposition référendaire ont, aussi, demandé l'abrogation de cette portion de phrase.

On peut alors comprendre le raisonnement de la Cour (il s'agit de la suite de la précédente citation) ; « Alors qu'en effet la première requête tend à supprimer le système uninominal de fait exceptionnellement opérationnel, en raison du quorum de 65 % des votes pour la proclamation de l'élection du candidat, la seconde tend à supprimer de l'ordonnement juridique la norme qui prévoit l'hypothèse dans laquelle dans un seul collège le dit quorum n'a pas été atteint ce qui équivaudrait à réclamer une complète abrogation du système uninominal sans que soit précisée une alternative.

Ainsi la requête relative à l'abrogation partielle de l'article 19 dernier paragraphe rendrait inopérante l'unique voie qui peut être parcourue quand le ou les candidats n'ont pas atteint le quorum prévu [puisqu'en effet l'abrogation totale du quorum des 65 % est demandée].

Il s'agit bien là d'une « incohérence » dans la formulation de la question que la Cour a voulu sanctionner.

C'était, nous semble-t-il, l'aspect le plus important du contrôle de la structure formelle de la question.

2. Le contrôle du contenu substantiel de la question

L'intention des promoteurs du référendum était de substituer à la règle proportionnelle prévalente (du fait de l'inaccessibilité du quorum des 65 % dans les collèges uninominaux, un véritable scrutin majoritaire, simple, puisque le quorum faisait l'objet de la principale demande d'abrogation :

et, inversement d'affecter le système du scrutin proportionnel aux sièges attribués en dehors des collèges ; soit un système à l'anglaise pour 238 sièges et un système proportionnel pour 77 sièges.

Or la Cour affirme que la finalité poursuivie à travers cette norme de résultat, n'est pas claire, de sorte que, malgré les objectifs poursuivis par les promoteurs du référendum, « Aucun élément, ni logique, ni systématique, déductible d'une telle norme ne peut conduire à limiter avec certitude le caractère opérationnel, décrit dans les 7 premiers paragraphes de l'article 19, à la seule hypothèse résiduelle des sièges non attribués dans les collèges, et à reporter en revanche le système majoritaire prévu par le dernier paragraphe du même article. Concourent à faire obstacle à la lecture avancée par les promoteurs :

- d'une part, la formulation du paragraphe 4 de l'article 19, où il est prévu un critère général d'attribution des sièges qui fait abstraction de toute distinction des sièges à attribuer dans le collège ou en dehors du collège ;

- d'autre part, la considération du caractère systématique de la loi n° 29 de 1948, qui tendait toujours à caractériser comme dominante le système proportionnel même si advenait l'abrogation ».

Quant à la première branche de l'alternative, on ne peut rien objecter à la contre-argumentation de la Cour, puisque les promoteurs du référendum avaient omis de demander l'abrogation de cette disposition. Il est cependant significatif que la Haute Instance ait d'office soulevé cet argument.

Quant à la deuxième branche de l'alternative, l'explication qu'en donne la Cour semble assez spéculative ; elle affirme qu'est « avalisée l'hypothèse interprétative selon laquelle le critère ordinaire d'attribution des sièges resterait celui décrit dans les sept premiers paragraphes de l'article 19 » (paragraphe 10) en procédant au contrôle des propositions d'abrogation relatives au procédé de présentation de la candidature et à la séquence temporelle d'attribution des sièges. Selon la Cour les dispositions relatives à la présentation des candidatures « présuppose l'adaptation d'une méthode connexe à la technique du scrutin proportionnel », alors que « l'article 19 qui règle (entre autre) la séquence temporelle d'attribution des sièges qui se développe, alors que les bureaux régionaux ne sont pas en possession des procès-verbaux des résultats transmis par les circonscriptions, se développe entre la détermination du chiffre électoral du groupe et du chiffre individuel du candidat » (paragraphe 10).

En d'autres termes, pour les sièges attribués au sein des collèges, la détermination de l'attribution proportionnelle des sièges serait indépendante de celle relative aux circonscriptions.

Une telle interprétation renforce l'interprétation d'une norme de résultat incertaine et ambiguë ne permettant pas dès lors, avec certitude de circonscrire aux seuls 77 sièges le système proportionnel.

La Cour observe : « [...] il apparaît avec évidence qu'une telle abrogation finirait par conduire à une réglementation du système électoral qui n'est pas claire ».

Et la Cour de conclure (paragraphe 14) que la question ne saurait être admissible parce qu'à été constaté « le caractère objectivement ambigu relevable soit dans la question référendaire [c'est-à-dire dans sa formulation] soit dans la norme de résultat [c'est-à-dire dans le contenu de cette question] ».

b) Un « enseignement » majeur

Qu'entendons-nous par « enseignement » ? Nous voulons seulement signifier que la Cour a montré aux promoteurs du référendum relatif à la loi électorale sénatoriale, quels avaient été les défauts de leur démarche.

Il s'agissait d'imperfections finalement peu significatives quant à la structure formelle de la question et dont les partisans des réformes ont, ultérieurement, su tirer profit. Leçon leur fut donnée de mieux agencer, et de façon plus systématique, leurs demandes d'abrogations de dispositions ou de fragments de dispositions de la loi, de telle sorte que la finalité de leur démarche puisse ainsi trouver pleine cohérence.

Il faut observer que si les exigences posées par la technique contentieuse rigoriste de la sentence 47/1991, avaient pu censurer cette proposition référendaire, les approches doctrinales que nous avons citées dans le développement intitulé une « jurisprudence imparfaite » (Section II, § 1, B de cette partie) auraient pu tout autant amener une autre solution, comme celle que nous analyserons dans la seconde partie.

Néanmoins, le durété de ce jugement d'inadmissibilité a pu donner aux promoteurs des référendums une grille de lecture claire qui, de façon finalement peu paradoxale, ne les a que plus renforcés dans leur intention.

Les deux jugements analysés dans nos développements intitulés « les effets de la sentence », ont ainsi pu ouvrir le chemin de la réforme et donner au mouvement transpartisan de nouvelles techniques pour forcer le barrage de l'obstruction partitocratique.

Il fallait pour cela que le fruit fût mûr, que la conjoncture politique s'y prêtât, alors seulement la Cour put faire preuve de plus d'audace.

DEUXIÈME PARTIE

Quand l'audace prévaut sur la prudence

La Cour, dans la sentence numéro 32/1993, a certes répondu aux attentes de l'opinion publique italienne en accueillant une nouvelle proposition référendaire relative à la loi électorale du Sénat, cette action poursuivait les mêmes objectifs que la précédente proposition, mais elle a, selon l'expression de M. le Doyen Escarras, ouvert « la boîte de Pandore »⁽⁶²⁾ : elle n'a pu circonscrire les inconvénients inhérents à la réglementation résiduelle, comme le redoutaient certains commentateurs italiens.

Le changement du contexte (section préliminaire) l'amena à s'extraire du formalisme juridique que l'on a constaté (section I). Mais une telle implication dans le débat politique devrait appeler de nouveaux développements sur les rapports de la Cour constitutionnelle et du Législateur (section II) tels qu'ils s'annoncent à la lecture de la sentence 32/1993.

(62) Escarras, *Après le « big-bang » référendaire de la Cour constitutionnelle, le « trou noir » pour l'Italie ?*, in RFDC n° 13, 1993, p. 194.

SECTION PRÉLIMINAIRE Le changement de contexte⁽⁶³⁾

Il n'est pas aisé de synthétiser ce qui s'est passé durant cette période très courte mais dense dont les « jalons institutionnels » ont été posés par l'étude des deux sentences analysées dans cette étude.

L'Histoire italienne, nous l'avons déjà observé, a connu l'une de ces périodes d'accélération qui font penser à l'idée de Révolution.

Idée que l'on doit cependant exclure, en ce sens que l'évolution de la société italienne fait plutôt penser (à tout le moins jusqu'à la sentence n° 32/1993 et même jusqu'à aujourd'hui) à une transition, certes passionnée, entre la Première République et l'hypothétique Seconde République.

Transition qui vit la Constitution matérielle, dans l'un de ses aspects majeurs, commencer à choir, on veut bien sûr parler de l'inéluctable déclin du « proportionalisme ». Si, du même coup, le système partitocratique a été atteint, la nouvelle donne de l'échiquier politique en 1995 n'est pas pour autant éclaircie.

Cependant pour ne pas nous éloigner d'un développement qui se veut un préalable nécessaire à l'explication juridique de la sentence n° 32/1993, nous essaierons de rassembler les faits marquants qui ont pu inciter la Cour à se sentir dans le mouvement de l'opinion publique.

Le changement du contexte dans lequel la Cour eut à rendre sa sentence résulte d'une conjonction de facteurs qui étaient en fait indissociables. Par souci de clarté nous dissocierons cependant les facteurs proprement institutionnels des facteurs exogènes.

(63) Sources :

- Cacciagli, *Vers la seconde République*, in RFSP, p. 229 à 256.
- Escarras, *Après le big-bang*, art. cit., p. 184 et 185.
- Fusaro, *Le regole della transizione*, op. cit., p. 49 à 58.
- Manzella, *Crépuscule d'une partitocratie*, La Revue Pouvoirs n° 64, 1993, p. 155 à 160.

§ 1 : Les facteurs exogènes

En deux années, l'état de la société italienne n'a cessé de s'aggraver.

La crise des finances publiques, les spectaculaires manifestations du crime organisé, la douloureuse prise de conscience du caractère inacceptable d'une corruption étendue ont été autant de facteurs qui furent traduits dans les urnes par la désapprobation populaire.

Si l'économie italienne privée n'a jamais été atteinte par la crise institutionnelle et s'est caractérisée dans le Nord de l'Italie par un dynamisme remarqué (mais qui était dû aussi à un jeu dangereux de corruption active et passive entre chefs d'entreprise et hommes politiques pour l'attribution de marchés publics), au plan macro-économique la dévaluation de la lire durant le mois de septembre 1992 manifesta la gravité de la situation financière du pays, dont la monnaie fut attaquée par les spéculateurs des marchés internationaux. C'est parce que la Banque d'Italie commençait à céder aux attaques répétées des «traders» et craignait de dilapider ses réserves, que le Gouvernement Amato prit la décision de dévaluer la monnaie nationale, sous le regard des pays européens, quelques mois après la signature des accords de Maastricht.

La même année étaient atteints les symboles du courage d'une certaine Italie dressée contre la Mafia, personnifiés par deux magistrats : Giovanni Falcone, le plus célèbre, assassiné le 23 mai 1992 et Paolo Borsellino, son adjoint, le 19 juillet⁽⁶⁴⁾.

Peu auparavant un homme-lige de M. Andreotti, Salvo Lima, chef de file de la Démocratie Chrétienne en Sicile avait été assassiné, ce qui impliqua l'indéracinable homme politique dans une enquête judiciaire menant à la levée de son immunité parlementaire. «Belphégor» (comme l'appellent les Italiens) se voyait pour la première fois directement impliqué dans ce que l'opinion avait toujours soupçonné : sa collusion avec la Mafia sicilienne et les organisations criminelles du Sud de l'Italie.

La société italienne se vit confrontée à un troisième problème : la corruption. On connaissait plus ou moins le système des prébendes, des avantages, des «recommandations». On savait que les partis politiques distribuaient à leurs protégés les fonctions publiques et si certains fustigeaient à juste titre un tel système, beaucoup s'en accommodaient.

Mais la prise de conscience par l'opinion de la collusion (on souhaite éviter le mot «collaboration») entre le monde politique et le monde des affaires constitua un véritable «séisme» (c'est ainsi que le qualifièrent les quotidiens italiens au premier rang desquels *La Stampa*).

(64) On peut se référer, à propos de la courageuse lutte de Falcone, qui se savait condamné à la mort, à son livre : *Cose di cosa nostra*, éd. Rizzoli, Milan, 1992.

Le 17 février 1992, le juge Antonio Di Pietro fit arrêter le président d'un hospice de Milan, Mario Chiesa, pour ce qui alors n'apparaissait qu'une vulgaire affaire de «dessous de table». Di Pietro accusait Chiesa d'avoir exigé quelques millions de lires (à l'époque un million de lires équivalait à environ 4 500 FF) d'une petite entreprise de nettoyage pour lui confier des travaux. Peu après, on découvrit l'appartenance de l'accusé au Parti Socialiste italien, ce qui provoqua la stupeur à Milan. Mais l'enquête s'étendit à d'autres villes et impliqua dès décembre 1992 et janvier 1993 (soit quelques jours avant la sentence 32/1993) la direction du Parti Socialiste italien et en premier lieu son secrétaire général, ancien Président du Conseil de 1983 à 1987, Bettino Craxi.

Furent également l'objet de poursuites judiciaires le vice-secrétaire national de la Démocratie Chrétienne, les secrétaires administratifs de la Démocratie Chrétienne et du Parti Socialiste italien, des députés et anciens ministres des coalitions pentapartites qui auraient (selon l'expression ex-traité d'un film de Francesco Rosi, *Main basse sur la ville.*) mis la main sur l'Italie, sur la politique et sur l'économie.

Tous étaient poursuivis pour «violation de la loi sur le financement public des partis».

Ces *tangenti* (pots de vins) scandalisèrent toute l'opinion publique italienne, encore aujourd'hui mal remise d'un tel traumatisme. Dès 1992, la magistrature reçut l'approbation chaleureuse du peuple italien, saturé de l'opprobre que leur renvoyait l'image de leur classe dirigeante⁽⁶⁵⁾.

Les enquêtes *mani puliti* (les mains propres) constituèrent, sans nul doute, le facteur le plus important déclenchant l'espoir de mettre enfin en œuvre un processus pour la résolution institutionnelle de la crise en Italie.

§ 2 : Les facteurs institutionnels

Durant la période transitoire de 1991 à 1993, le peuple italien, fatigué de subir l'inertie du pouvoir politique, a signalé à de nombreuses reprises sa défiance, forçant les politiciens à réagir, chose que tous n'entendirent pas, et entraînant la relance de l'initiative référendaire.

(65) Ces affaires furent à l'origine d'une proposition référendaire portant sur l'abrogation du financement public des partis reconnue admissible par la sentence numéro 30/1993, les élections sénatoriales, c'est à dire la sentence jugeant admissible l'abrogation partielle de la loi sur sections ultérieures.

A - Les avertissements du corps électoral

a) Le référendum du 9 juin 1991

Après un signal significatif, l'ébranlement de la coalition majoritaire secouée par la sortie du Parti Radical de la coalition pentapartite, le 13 avril 1991, laquelle assumait depuis 1981 la direction du pays, eut lieu le seul référendum autorisé par la Cour constitutionnelle dans sa sentence n° 47/1991.

L'abrogation partielle de la loi électorale de la Chambre réduisant à l'unité la possibilité des votes préférentiels fut plébiscitée lors de la votation du 9 juin 1991.

La participation s'éleva à 62,5 % des inscrits, soit environ trente millions d'électeurs⁽⁶⁶⁾.

95,60 % d'électeurs se prononcèrent en faveur du « oui ». C'était un premier, et rude coup, porté aux « tenants de l'immobilisme »⁽⁶⁷⁾.

Au lendemain de la victoire des partisans du « oui », M. Cossiga, alors Président de la République, laissait entendre qu'il étudiait désormais l'éventualité de dissoudre la Chambre des députés⁽⁶⁸⁾ en déclarant :

« Mon devoir est de tirer les conséquences de ce grand succès référendaire. Le peuple a parlé, il ne comprendrait pas qu'il ne se passe rien. Les gens ont rejeté non pas la Chambre elle-même mais un système électoral qui permettrait la victoire des « cordées politiques » et dans certains cas la corruption et la mafia. La suspicion pèse désormais sur cette chambre. Le système en vigueur fondé sur la médiation des partis, des lobbies, des groupes de pression et d'intérêt se retrouve condamné par le référendum d'aujourd'hui. Les gens ont voulu donner un signal : ils veulent décider sans intermédiaire, directement »⁽⁶⁹⁾.

(66) Il faut observer que l'article 75 paragraphe 3 de la Constitution exige, pour que le référendum soit validé en cas de victoire du « oui », que la participation soit supérieure à 50 %. Il faut souligner la différence assez surprenante qui existe à ce sujet avec la disposition du paragraphe 4 de l'article 138 (article portant sur les lois de révision constitutionnelle ou autres lois constitutionnelles); cet alinéa exige, si le corps électoral est appelé à voter postérieurement à la publication de ces lois préalablement adoptées au Parlement et à l'initiative de 5 régions ou de 500 000 électeurs, une simple majorité des suffrages exprimés. C'est en raison de l'exigence posée par le paragraphe 3 de l'article 75 que les dirigeants des différents partis composant la coalition, s'ils n'appellèrent pas à voter « non », n'incitèrent pas non plus les électeurs à se déplacer massivement !

(67) Cette expression est empruntée à Fusaro dans son ouvrage cité, *Le regole della transizione*.

(68) L'article 88 paragraphe 1 de la Constitution dispose : « Le Président de la République peut, après avoir entendu leurs présidents, dissoudre les chambres ou une seule d'entre elles ».

(69) Discours rapporté dans le journal *Le Monde*, daté du 13 avril 1991.

L'analyse de M. Cossiga nous semble, sur ce point, très juste. La dissolution des deux chambres eut lieu, anticipant de quelques mois seulement les élections.

b) Les élections parlementaires des 5 et 6 avril 1992

Le renouvellement des deux chambres réitéra l'avertissement du corps électoral (se reporter aux tableaux et graphiques extraits de l'étude de Marie Cacciagli, *Vers la Seconde République*, art. cit.).

1) Les élections constituèrent selon le titre de l'article d'Andrea Manzella *Le crépuscule d'une partitocratie*⁽⁷⁰⁾.

Leurs résultats ont atteint tous les partis établis qu'ils appartiennent à la majorité⁽⁷¹⁾ ou à l'opposition⁽⁷²⁾.

Comme l'observe M. Cacciagli, « L'élément fondamental est l'affaiblissement parallèle des deux plus grands partis (La Démocratie Chrétienne et le Parti Démocratique de la Gauche). Non seulement le Parti Démocratique de la Gauche réalise un score très inférieur au précédent du Parti Communiste Italien, mais la Démocratie Chrétienne aussi connaît par rapport à 1987 une sérieuse débâcle ».

« Les voix que totalisent à eux deux ces plus forts partis sont pour la première fois inférieures à 50 % »⁽⁷³⁾.

M. Andrea Manzelli souligne, lui, que « la première grande conséquence des élections (réside en ce que) pour la première fois en Italie la

(70) A. Manzella, art. cit.

(71) Les chiffres de l'étude de Cacciagli ne concernent que la Chambre. Dans celle-ci, la coalition devenue quadripartite depuis le départ du Parti Radical fut malmenée puisqu'elle perdit la majorité absolue. Les pertes en voix sont significatives : le gain des 311 908 voix du Parti Libéral ne permit pas de combler la perte des 1 596 051 voix de la Démocratie Chrétienne, des 157 888 du Parti Socialiste Italien et des 73 537 voix du Parti Social Démocrate Italien. Soit une perte cumulée de 1 515 568 voix (intégrant les gains du Parti Libéral). Si l'on ajoute le gain des 295 093 voix du Parti Radical qui, depuis la sortie de celui-ci de la coalition pentapartite peut s'analyser comme autant de pertes, on arrive à une soustraction de 1 810 661 voix par rapport aux élections de 1987.

En pourcentage, la Démocratie Chrétienne a perdu 4,6 % et est surtout descendue en dessous de la barre des 30 % avec 29,7 % des suffrages exprimés. Le Parti Socialiste Italien, lui, n'a perdu que 0,7 %, avec 13,6 % des suffrages.

(72) L'analyse est ici moins aisée, le Parti Communiste ayant été scindé en 1990. La majorité des membres du dernier congrès du Parti Communiste Italien accepta de fonder un nouveau mouvement, le Parti Démocratique de la gauche (PDS) sur proposition de son secrétaire général, Achille Occhetto, alors qu'une petite minorité fonda le parti appelé Rifondazione Comunista (RC).

Quoi qu'il en soit, l'addition des voix de ces partis permet de noter que les héritiers du communisme italien ont perdu, à la Chambre, 1 731 224 voix, soit un pourcentage de 5,9 %.

(73) Cacciagli, art. cit., p. 239.

coalition de gouvernement sortante perd la majorité des voix (passant de 53,7 % à 48,8 %)»⁽⁷⁴⁾.

Si la coalition sauva au Parlement une faible majorité, ce fut toujours grâce aux mécanismes réducteurs des systèmes proportionnels des lois électorales respectives du Sénat et de la Chambre.

Mais ce ne fut que d'une courte avance que cette prédominance survécut pour seulement deux années (15 sièges à la Chambre et 5 au Sénat).

D'ailleurs les dirigeants de la Démocratie Chrétienne, enregistrant l'avertissement cinglant de l'électorat à l'encontre de la coalition, remirent, dès le 6 avril 1992, leur démission aux instances de leur parti.

Les commentateurs tirent tous les mêmes leçons de ces élections, qualifiées de *Terremoto* (tremblement de terre) par les éditorialistes italiens.

Il s'agit d'une « délégitimation générale du système des partis » pour Manzella, d'une « dilution des partis » pour Cacciagli, d'un « laminage des partis historiques » pour M. le Doyen Escarras⁽⁷⁵⁾.

Parallèlement aux coups portés par la magistrature à la classe politique italienne dirigeante, la défiance des électeurs s'est également accrue à l'encontre de tous les partis dominant la scène politique italienne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ils ont voulu répudier cette « République des Partis », consensuelle mais inerte, incapable de réagir efficacement aux maux de la société italienne, comme si l'exception de la résolution du terrorisme des « années de plomb » leur avait donné quits et leur aurait éternellement permis de se répartir le pouvoir, qui, au niveau national, qui, au niveau régional, sans qu'aucune décision politique d'importance ne puisse être prise puisque l'opposition parlementaire, toujours « co-associée » au régime (c'est-à-dire jusqu'en 1990 le Parti Communiste Italien) participait à la prise de décision finale.

Quoiqu'une volonté sincère de dirigeants de la Démocratie Chrétienne comme M. De Mita, ou du Parti Communiste Italien devenu Parti Démocratique de la Gauche comme M. Occhetto, se fit jour pour changer « les règles du jeu » et permettre l'alternance politique (ou a tout le moins sa possibilité), l'exaspération du peuple italien avait été trop forte. Si forte même que l'électorat du Nord⁽⁷⁶⁾ de l'Italie ne fit que trop entendre les sirènes de Umberto Bossi, appelé à jouer désormais un rôle déterminant dans la politique italienne.

(74) Manzella, art. cit., p. 155.

(75) Manzella, art. cit., p. 157; Cacciagli, art. cit., p. 242; Escarras, *Après le big-bang...*, art. cit., p. 185.

(76) A la Chambre, les circonscriptions sont découpées dans le cadre de 4 zones géographiques : Nord, Centre, Sud, Iles.

2) La montée de la ligue lombarde

Recueillant 18,6 % des voix du Nord de l'Italie cette progression apparaissait à beaucoup en 1992 comme fortement inquiétante. Une « idéologie » fourre-tout, libérale et xénophobe, expliquait tous les maux italiens en des termes très simples : l'Etat centralisateur aurait dilapidé les ressources de l'économie nationale en « assistant » le Sud de l'Italie.

S'il est évident de constater la fracture économique entre le Nord (industriel) et le Sud (agricole) de l'Italie, s'il est exact que l'Etat a favorisé le développement du Sud en redistribuant les richesses, si le phénomène du clientélisme n'est également pas récusable, le discours des dirigeants de la Ligue, au premier rang desquels sont chef, Bossi, sur les « immigrés » de la Ligue, au premier rang desquels sont chef, Bossi, sur les « *terrioni* » (« culs-terreux », sic) paraissait inacceptable.

La Ligue lombarde exprimait une protestation de la périphérie en direction de l'Etat central et revendiquait une identité territoriale à travers la reconnaissance d'un Etat fédéral, laissant à la « patrie lombarde » le droit de gérer, seule, son économie.

Il faut néanmoins interpréter un tel succès électoral comme un autre signe tangible du rejet global de l'organisation politique et économique de l'Italie.

M. Cacciagli, observant les résultats des élections, relève « l'hétérogénéité de l'électorat des ligues ». Selon cet auteur « La partie qui se [prêtait] à un discours raciste [était] minoritaire. La partie la plus importante [était] celle qui [voulait] manifester son dégoût envers la dégradation des partis et [réclamait] une moralisation de la politique »⁽⁷⁷⁾.

Cet appel à la *moralisation de la politique*, des hommes politiques l'entendirent et les réactions furent diverses.

B - Les réactions politiques

La commotion des élections parlementaires fut forte ; pourtant les parlementaires retardèrent l'élection du Président de la République.

L'assassinat du juge Falcone, le 23 mai 1992 à été déterminant pour que soit enfin élu, au 16^e tour de scrutin, le 25 mai 1992 Oscar Luigi Scalfaro, démocrate-chrétien, réputé pour son intégrité et qui, malgré les violentes attaques qu'il avait menées contre son prédécesseur Cossiga⁽⁷⁸⁾ entendait rendre à la fonction présidentielle son prestige.

(77) Cacciagli, art. cit., p. 248.

(78) Le Président Cossiga n'avait pas hésité à critiquer toutes les institutions de la République, y compris le Conseil Supérieur de la Magistrature et la Cour constitutionnelle, contribuant ainsi à jeter le discrédit sur sa propre fonction.

L'un de ses premiers actes fut la désignation du Président du Conseil Giuliano Amato, membre du Parti Socialiste Italien et professeur de droit constitutionnel⁽⁷⁹⁾.

Cette nomination voulait marquer une rupture : c'était d'abord la désignation d'un constitutionnaliste avant celle d'un homme politique. La formation du gouvernement Amato en donna d'ailleurs une preuve manifeste. Il s'agissait d'un gouvernement de techniciens ; le ministère de l'économie fut attribué à M. Ciampi, gouverneur de la Banque centrale italienne, car l'une des priorités de ce qui fut, depuis, appelé le premier gouvernement de transition était de résoudre la crise financière. Concernant la résolution de la crise institutionnelle, M. Amato encouragea la création d'une réflexion parlementaire substantielle à ce sujet.

A cette fin fut instituée, par une résolution votée par les deux assemblées, le 23 juillet, une Commission bicamérale, aux projets ambitieux.

Ses résultats furent nuls.

a) L'échec de la Commission bicamérale

Une loi constitutionnelle simplifiant la procédure de révision de l'article 138 fixa le cadre de ses compétences : il s'agissait d'élaborer un projet de révision constitutionnelle portant sur la deuxième partie de la Constitution.

La tâche était d'envergure, puisqu'il s'agissait de réviser la partie intitulée « Organisation de la République »⁽⁸⁰⁾. La Commission se mit au travail le 9 septembre 1992.

(79) Ce brillant juriste, qui exerça des fonctions politiques régionales en Lombardie (dont il est originaire) durant les années 1970, a rapidement été convaincu des faiblesses de la République. Le mauvais fonctionnement des institutions régionales l'amènèrent, dans la seconde moitié des années 70, à considérer l'ensemble des institutions avec un certain scepticisme. Il signala la fragilité intrinsèque du parlementarisme italien. C'est lui qui lança alors au sein du Parti Socialiste Italien la proposition d'une élection présidentielle au suffrage universel direct. Pour plus de précisions, se référer à l'ouvrage de Carlo Fusaro, *Guida alle riforme istituzionali*, ed. Rubbetino, Soveria Mannelli, 1991 ; ce manuel, bien qu'il n'ait pas été remis à jour, n'en constitue pas moins un guide précieux.

(80) Il faut au sujet du rôle attribué à cette Commission, noter le débat passionné opposant la thèse récusant la possibilité de donner à celle-ci une compétence en matière de révision constitutionnelle et l'affirmation soutenant le contraire. Ce débat opposa, lors de la journée d'étude du 12 décembre 1992 organisée à Aix-en-Provence, M. Lucciani à M^{me} Baudrez et M. Escarras. Il est rapporté dans l'ouvrage déjà cité, *La Révision de la Constitution* Baudrez et M. Escarras. Il est rapporté dans l'ouvrage déjà cité, *La Révision de la Constitution* (rapport de M. Lucciani intitulé *La revisione costituzionale in Italia*, p. 117 à 135, et rapport conjoint de M^{me} Baudrez et M. Escarras, intitulé *La Révision de la Constitution italienne : doctrine et complexité des faits*, p. 139 à 158). Pour synthétiser un long et abrupt débat, à la fois théorique et technique, on notera seulement ceci : la première thèse condamnait toute possibilité de révision constitutionnelle hors le cadre de l'article 138 de la Constitution, spécialement rédigé à cet effet. La seconde thèse, opposée à un tel « formalisme juridique », constatait que « la collaboration des pouvoirs constitués n'existait pas » comme il est habituel en de telles circonstances, et, rappelant le caractère rigide de la procédure de révision de la

M. André Manzella dans son article précité publié dans la revue *Pouvoir* au début de 1993 était sceptique : il parlait de « temps limité » pour une Commission à laquelle on faisait supporter une tâche trop lourde.

De fait, au sein de la « Bicamérale » l'ambitieux projet se réduisit à l'épineux, mais non moins persistant, problème de la réforme des lois électorales.

Le débat politique révéla, une nouvelle fois, le labyrinthe du système parlementaire italien.

La Commission, qui réunissait toutes les personnalités marquantes des différentes formations politiques dans laquelle figuraient M. Mario Segni et M. Augusto Barbera, chefs de file du « Mouvement pour les réformes », achoppa sur les exigences respectives de chacun et sur les faux compromis.

M. Fusaro explique les raisons de l'échec de la Commission de Mita (du nom de son président, qui s'était, comme nous l'avons expliqué illustré par sa volonté de réforme) dans son ouvrage *Le regole della transizione*⁽⁸¹⁾.

De même que la Commission Bozzi de la VII^e législature n'avait pu donner aucun résultat, la Commission De Mita ne pouvait parvenir à une issue réelle. Malgré le *Terremoto* des élections, la Commission, reflet du Parlement issu des élections de 1992, se caractérisait encore par la prédominance de la Démocratie Chrétienne et de ses alliés.

Plusieurs stratégies politiques la tentèrent.

• Une première opposition se dessina entre les partisans de nouvelles épreuves référendaires, alors que la récolte des nouvelles signatures s'achevait, et les forces de la coalition qui auraient volontiers voulu éviter que le débat soit à nouveau placé sur le terrain du référendum, redoutant un revirement jurisprudentiel de la Cour.

Face à cette confrontation, M. Giuliano Amato déclara la neutralité de son gouvernement en matière électorale.

(Suite note 80)

constitution italienne, défendait la position suivante : « on pourrait soutenir que la révision de la Constitution est devenue impossible : la contradiction qui existe entre le consensus formé au sein du peuple sur la nécessité d'une réforme et le veto opposé par l'un des pouvoirs constitués, crée une situation révolutionnaire au sens où seul un bouleversement constitutionnel peut permettre la résolution du paradoxe, et le respect du principe selon lequel le peuple a le droit de changer sa Constitution. Dans ce cadre l'usage du procédé de « la fraude à la Constitution » qui s'analyse en une révision ayant pour objectif réel un changement des institutions, permet encore d'éviter la rupture brutale entre l'ordre ancien et le nouveau régime. A cette position ferme de M^{me} Baudrez (p. 143) répondent, comme en écho, les termes vigoureux de M. Escarras (p. 145) offusqué par « [...] l'acharnement que met M. Lucciani à démontrer que la moindre atteinte à l'article 138 reviendrait à attaquer la Constitution toute entière [...] ». On observe que les difficultés politiques persistent sur le plan doctrinal.

(81) Fusaro, op. cit., p. 49 à 54.

• Une plus insidieuse opposition se fit jour; plusieurs partis majoritaires pensaient qu'une simple retouche du système électoral serait suffisante. On proposa un système de scrutin proportionnel personnalisé où était accordée une prime aux coalitions. Mario Segni s'opposa à ce faux-semblant, ce qui lui valut d'être exclu de la Démocratie Chrétienne. Un ultime compromis avorta; il s'agissait de concilier les tenants du scrutin uninominal majoritaire à un tour et ceux du système proportionnel en attribuant dans les deux assemblées un quota de 60% de sièges selon la formule majoritaire simple et de 40% selon la formule majoritaire proportionnelle. Pour ce faire, deux bulletins étaient prévus. L'objectif visait en fait à désagréger par l'utilisation du second vote les groupes issus du vote majoritaire et de maintenir ainsi la prédominance des partis historiques. Une fois encore M. Segni s'opposa nettement à cette dernière tentative de conciliation.

b) La relance de l'initiative référendaire

Mario Segni dut faire front à la partitocratie qui tentait toujours, au Parlement, au sein de la Commission, de peser de ses dernières forces pour éviter une consultation populaire. Intransigeant au sein de la Bicamérale, il poursuivait un but ambitieux, nourri des leçons de la jurisprudence de la Cour dans sa sentence n° 47/1991; il souhaitait soumettre de nouveau à la Cour constitutionnelle deux propositions référendaires relatives l'une à l'abrogation partielle de la loi électorale sur le Sénat, l'autre à l'abrogation partielle du décret présidentiel portant normes pour l'élection des conseils municipaux.

L'objectif de ces initiatives n'avait pas varié depuis 1991: la substitution au système proportionnel d'un système majoritaire, prévalent au Sénat, total dans les communes. La commission ayant échoué dans sa mission, la Cour était appelée à trancher la question, en même temps qu'elle avait à juger de onze autres propositions dont les plus significatives concernaient l'abrogation de la loi sur le financement public des partis politiques et l'abrogation partielle de la loi réglementant «l'intervention extraordinaire dans le Mezzogiorno» de l'Etat.

Concernant la proposition référendaire citée, relative au changement de régime électoral, la Cour constitutionnelle était confrontée à un véritable dilemme: se placer au centre du débat politique, et résoudre la question électorale ou refuser d'admettre sa compétence.

Elle ne s'était en fait fermée aucune de ces portes en 1991 et pouvait ainsi, sans courir le risque d'assumer une totale contradiction, opter pour l'une des deux branches de l'alternative. Pesait cependant de surcroît les avertissements électoraux. Le climat délétère de cette année 1992 était aussi perceptible au *Palazzo della Consulta* (82).

(82) Il s'agit du siège de la Cour.

SECTION I Le dépassement du «formalisme juridique»

« Au delà des formalismes juridiques, la Cour doit réfléchir à ce qui est essentiel dans son rôle de garante de la Constitution » (Livio Paladin) (83).

Cette citation est utile en ce qu'elle explique l'attitude nouvelle qu'adopta la Cour dans sa sentence n° 32/1993. Il fallait sauver la Constitution, la garantir « contre elle-même » (selon les propres mots de l'ancien Président de la Cour, dans ce même article); il fallait qu'elle affirme son indépendance, alors que le Gouvernement Amato, à propos des jugements relatifs aux treize propositions référendaires, (dont évidemment la plus importante, contenue dans la sentence n° 32/1993 est relative à l'abrogation partielle de la loi électorale du Sénat) avait affirmé sa stricte neutralité en ne faisant pas intervenir l'Avvocatura dello Stato; il fallait qu'elle puisse démontrer, contre certaines hâtives accusations, qu'elle pouvait s'affranchir des pressions politiques; il lui était nécessaire de se montrer moins exigeante et d'admettre à cette occasion qu'il fallait adapter (toujours selon les termes de M. Paladin) son « raisonnement » à « des critères d'évaluation en partie labiles » (susceptibles de se laisser contredire).

Ce faisant, la Cour eut implicitement à admettre, conformément à l'avertissement lancé par le Président Paladin à ses pairs, « un certain taux de politicitè » dans son raisonnement juridique.

Elle dut ainsi, concernant notamment la proposition référendaire relative à l'abrogation partielle de la loi électorale, admettre une ouverture des conditions d'admissibilité.

(83) Cette phrase de Livio Paladin, Président honoraire de la Cour constitutionnelle (qui joua un rôle important jusqu'à la fin de son mandat en 1986) est extraite d'un article publié dans le journal *Il Messagero* le 13 janvier 1993 (soit trois jours avant que ne soient rendus les treize sentences) et intitulé *Perché la corte costituzionale dovrà approvare i referendum* (Pourquoi la Cour devra admettre les référendums). Elle est rapportée par M. Escarras dans son article précité *Après le big-bang*, p. 186.

§ 1 : L'ouverture des conditions d'admissibilité

Pour que fût déclarée admissible la nouvelle proposition référendaire dont l'objectif n'avait pas varié depuis 1991, il fallait d'abord reconnaître explicitement l'admission des référendums poursuivant l'abrogation partielle des «lois électorales relatives à des organes constitutionnels ou d'importance constitutionnelle» afin d'atténuer ensuite les conditions d'admissibilité. C'est cette double démarche qui permet à la Cour de s'adapter à la nouvelle donne politique, placée comme elle l'était, au centre du débat.

A - Un préalable nécessaire : l'admission explicite des référendums poursuivant l'abrogation partielle des «lois électorales relatives à des organes constitutionnels ou d'importance constitutionnelle»

Nous avons observé dans la première partie (Section II, paragraphe 2) que le débat sur l'abrogation partielle des lois constitutionnellement nécessaires avait été évité par la Cour constitutionnelle qui se serait, dans la conjoncture de 1991, fourvoyée dans le piège tendu par les contempteurs du «référendum manipulatif».

L'audace ne lui manqua point en 1993 pour reconnaître explicitement une telle possibilité.

a) L'accueil de l'interprétation «libérale» de la sentence n° 47/1991

De la possibilité, admise en 1991, de soumettre au peuple un référendum abrogatif en matière électorale avait été induite par certains auteurs l'admission *implicite* d'une abrogation partielle (et seulement partielle) des lois constitutionnellement nécessaires⁽⁸⁴⁾.

Cette lecture fut avalisée dans le point 2 paragraphe 2 de la sentence n° 32/1993 : «Même les lois électorales relatives à des organes constitutionnels ou d'importance constitutionnelle sont sujettes au référendum populaire [...]»⁽⁸⁵⁾.

Or de telles lois sont, conformément à la définition donnée par la Cour dans la sentence n° 29/1987, (dite Conseil supérieur de la Magistrature) des lois constitutionnellement nécessaires, puisqu'il s'agit bien de «lois dont la présence constante dans l'ordre juridique est prévue par la

(84) Cf. Partie I, Section I, paragraphe 2, A - Le débat doctrinal.

(85) Cf. la traduction de la sentence 32/1993 en annexe.

Constitution». Il ne s'agit que de l'admission de l'abrogation partielle puisque la Cour n'admet celle-ci qu'à condition qu'«[...] il résulte [de ce référendum] une réglementation résiduelle cohérente [...]».

La loi électorale du Sénat est, certes, constitutionnellement nécessaire (le Sénat étant un organe expressément prévu par la Constitution). Le mode de désignation de ses membres ne peut faire l'objet d'une totale abrogation puisqu'alors une branche du Parlement n'existerait plus, ce qui contredit l'exigence posée par la définition des lois constitutionnellement nécessaires.

Mais une telle démonstration force le raisonnement : à l'admission *explicite* de l'abrogation partielle des lois électorales relatives à la composition d'organes constitutionnels répond de façon évidente quoiqu'*implicite*, l'acceptation du caractère également manipulatif ou propositif du référendum abrogatif.

Les deux aspects du problème sont connexes ; la Cour n'eut pas peur de les aborder.

b) Les raisons de l'acceptation implicite du référendum propositif

Nous pensons pouvoir en trouver deux :

1) La première est liée à la conjoncture politique et à l'attitude que les événements dictèrent, comme nous l'avons observé.

Mais une telle analyse doit cependant être complétée par une seconde considération.

2) La Cour a redécouvert les enseignements de sa propre jurisprudence : n'avait-elle pas admis, en 1981, à propos d'une des propositions référendaires d'abrogation partielle de la loi IVG, la «maturité des électeurs» ? N'avait-elle pas manifesté à leur égard sa «confiance» ?⁽⁸⁶⁾

Dès lors, appartient-il toujours à la Cour d'empêcher au peuple de se prononcer librement ? C'est parce que la Haute Instance recusa le paternalisme des institutions de la République (auquel elle contribua en 1991) qu'elle put courageusement admettre enfin que le référendum de l'article 75 de la Constitution n'était pas seulement abrogatif. C'est un moyen, moins glorieux peut-être que la procédure de révision de la Constitution *formelle*, d'espérer une révision de la Constitution *matérielle*, en l'un des aspects les plus cruciaux, le «proportionnalisme». Le raisonnement devait alors logiquement se débarrasser des dernières embûches que la technique contentieuse de la Cour avait laissé subsister en 1991. Il fallait, à tout le moins, corriger les exigences posées, en les atténuant, même discrètement.

(86) Sentence n° 26 du 10 février 1981, Giut. cost. I, p. 155. Cette affirmation se trouve dans le paragraphe 3 du point 2 de la sentence.

B - Une atténuation suffisante des conditions d'admissibilité

Il est compréhensible que la Cour ne veuille pas, formellement, se mettre en contradiction avec la sentence de 1991, jugeant une proposition référendaire sensiblement identique.

Mais tout l'art dont fit preuve le juge constitutionnel fut d'en atténuer substantiellement la portée.

a) Formellement, la Cour ne se met pas en contradiction avec la sentence n° 47/1991

Dans le paragraphe 2 du point 2, après avoir admis explicitement que soient recevables les référendum portant sur les lois électorales relatives à des organes constitutionnels ou d'importance constitutionnelle, la Cour énonce une double condition, déjà contenue dans les développements relatifs au jugement d'admissibilité de la loi électorale du Sénat (point 5 de la sentence n° 47/1991).

Il faut :

1) « Que les questions soient homogènes et puissent rétablir une matrice rationnellement unitaire ».

2) « Qu'il en résulte une réglementation résiduelle cohérente et immédiatement applicable, de manière à garantir, même dans l'éventualité d'une inertie du législateur le fonctionnement régulier de l'organe ».

On ne retrouve, à cette étape du raisonnement, que les exigences relatives à la structure formelle de la question et à son contenu substantiel.

« A première vue, donc, il semble bien que cette sentence soit dans le droit fil de la sentence n° 47/1991 »⁽⁸⁷⁾.

Ce n'est en fait qu'un trompe-l'œil, que s'empresse de corriger la Cour elle-même dans la suite de son raisonnement.

A ce seuil apparaissent les premières ambiguïtés de la sentence.

En effet la Cour, si elle répète qu'il faut respecter les conditions d'homogénéité, de finalité intrinsèque de la question (puisqu'elle ne fait en l'occurrence que renvoyer à la sentence de 1991), si elle assène une nouvelle fois l'immédiate applicabilité de la norme de résultat afin que le Sénat puisse, en toute occasion, continuer à fonctionner, va cependant « couvrir elle-même des lacunes dont elle n'avait pas fait grâce aux promoteurs des référendums électoraux de 1991 »⁽⁸⁸⁾.

Cette « indulgence » se manifeste déjà dans la suite de cette solution de principe.

(87) Escarras, art. cit., p. 188.

(88) Escarras, art. cit., p. 188.

b) Substantiellement, la Cour atténue la portée de la sentence n° 47/1991

Après le rappel des conditions de la sentence de 1991, la Cour poursuit, paragraphe 3 du point 2 :

« Quand de telles conditions sont respectées, est en soi-même sans importance la façon dont la question est formulée; elle peut même contenir certaines phrases ou mots privés de signification normative autonome, si l'utilisation de cette technique est imposée par l'exigence de clarté, d'univocité et d'homogénéité de la question (...), afin de permettre aux électeurs l'expression d'un vote en conscience ».

A la première lecture on ne peut qu'être surpris de la contradiction que la Cour semble assumer avec le paragraphe antérieur : la première condition posée par la Cour semblait reprendre les exigences relatives à la structure formelle de la question, alors qu'ici elle ne se soucie plus vraiment, comme en 1991, des imperfections techniques et affirme même que la structure formelle de la question est « sans importance ». La Cour justifie l'utilisation d'un tel procédé en reprenant pourtant les exigences du critère principal d'homogénéité dans son double aspect, formel et téléologique. Comment expliquer ce changement de logique ?

On assisterait en fait à un « déplacement de perspective » selon M. Giuseppe Floridia : « la compréhension de la norme de résultat [serait] privilégiée par rapport à l'harmonie complète des critères restrictifs issus des développements du concept d'homogénéité de la question (tels la clarté, l'univocité et la cohérence) »⁽⁸⁹⁾.

On peut noter que la Cour constitutionnelle a fait fi de ce qui était jusqu'à présent son orthodoxie juridique. Même si l'on saisit l'analyse de M. Floridia, même si l'on approuve ce « développement de perspective » cette première contradiction à l'intérieur même de cette motivation de principe est quelque peu surprenante. Il ne s'agit pas ici, à notre modeste niveau, de nous instituer « gardien du temple » mais l'on peut observer que la Cour n'applique pas les préceptes dont elle prétend toujours s'inspirer, la cohérence, la logique, la clarté.

A cette première contradiction s'en ajoute une autre : la Cour reconnaît que la norme de résultat pouvait donner lieu à des difficultés sérieuses. Elle prétendait pourtant mettre en œuvre une réglementation résiduelle cohérente et immédiatement applicable.

(89) G. Floridia, *Referendum elettorale e difetti della normativa di risulta* : « inconvenienti » vs « impedimenti » ?, in *Giur. Cost.*, 1993, I, p. 227 et suivantes.

§ 2 : Les effets de l'ouverture

En effet, la nouvelle attitude de la Cour qui, d'exigeante, devint permissive, eut deux types de conséquences :

- *l'une positive*, en ce que la Cour a reconnu l'applicabilité de la réglementation résiduelle proposée par le Comité pour les réformes électorales de M. Segni; elle a ainsi enfin admis la substitution d'un scrutin majoritaire prévalent à un scrutin proportionnel dominant,
- *l'autre négative*, en ce que la Cour n'a pu que constater qu'il demeurait dans la norme de résultat des inconvénients virtuels dont elle n'usa cependant pas pour repousser la proposition.

A - L'applicabilité de la réglementation résiduelle

Pour procéder à l'analyse de cet effet direct du jugement d'admissibilité de l'abrogation partielle de la loi électorale n° 29/1948 portant « Normes pour l'élection du Sénat de la République », nous choisissons de mettre en parallèle l'ancienne réglementation, les abrogations demandées par le comité de M. Segni et la réglementation résiduelle qui en résulte.

On peut également indiquer quels enseignements les promoteurs du référendum ont su tirer de la sentence n° 47/1991, ce qui justifie les motivations des points 3 et 4 de la sentence.

La norme de résultat avancée par la question référendaire a toujours pour principal effet, comme le rappelle la Cour, point 3, paragraphe 2, « l'élimination du quorum de 65 % des votes exprimés prévue dans la partie finale [de l'article 17, paragraphe 2] concernant la proclamation de l'élu dans le collège... ».

La volonté des promoteurs du référendum était de rendre effectifs les deux systèmes de scrutin et d'inverser la prédominance proportionnelle tout en permettant leur combinaison. Il s'agissait en fait d'en revenir à l'intuition première du législateur, avant que ne fût voté l'amendement Dossati, toujours selon l'esprit de la première démarche référendaire.

Par souci de clarté, nous procéderons à l'examen des articles principaux dont il est proposé modification afin d'en dégager la norme de résultat en soulignant les « coupes » proposées.

L'article 17 paragraphe 2, qui après la sentence n° 47/1991 a fait l'objet d'une modification « minimaliste » par une loi numéro 33/1992, dispose :

« Le président du bureau électoral de la circonscription proclame élu le candidat qui a obtenu le meilleur nombre de votes valides exprimés dans le collège, de toute manière supérieur ou égal à 65 % de leur total ».

L'élimination des mots soulignés implique le passage au scrutin majoritaire simple. Mais précisons :

Il n'est plus relevé d'incohérence par la Cour du fait de la prudence cette fois-ci entendue par les initiateurs de la proposition référendaire; comme le note la Cour (paragraphe 4 du point 3) « la réglementation résiduelle de l'article 17 paragraphe 2 n'altère pas la séquence temporelle des opérations relatives à l'attribution des sièges réglementée par l'article 19 ».

« Le candidat désigné par le vote majoritaire est proclamé élu par le président du bureau de la circonscription, au sens de l'article 17, avant le début des opérations réglementées par l'article 19, et non pas à la fin de celles-ci, par le président du bureau régional au sens du dernier paragraphe de l'article 19, comme le prévoyait la requête référendaire de 1991, déclarée inadmissible ».

On en revient à une cohérence de la proposition avancée pour l'abrogation du quorum qui n'affecte plus la logique temporelle des opérations électorales : ce n'est qu'après la désignation par le président du bureau de la circonscription du candidat élu dans le collège, que peut advenir le système proportionnel.

On peut maintenant, comme le fit la Cour, évoquer la « redéfinition de la signification normative de l'article 19 » (point 3, paragraphe 5).

L'article 19 (relatif au scrutin proportionnel) doit alors être lu, selon les termes mêmes de la Cour, dans une optique « valorisant la potentielle cohérence fonctionnelle de la structure logico-systématique avec le principe majoritaire corrigé, dans une certaine mesure, par le principe proportionnel ». Cette « relecture de la loi », selon une interprétation « logico-systématique », signifie qu'est ainsi reconnue la primauté du scrutin majoritaire devenu (par l'effet de l'abrogation de la partie ultime du paragraphe 2 de l'article 17) un scrutin majoritaire à l'anglaise, sur le scrutin proportionnel.

Mais ce caractère prévalent n'est pas exclusif d'une réelle mixité pour la composition du Sénat.

Pour expliquer ce que la Cour considère (point 4, paragraphe 2) comme la conséquence la plus importante de l'abrogation partielle de l'article 17 paragraphe 2, c'est-à-dire la modification proposée de l'article 19 paragraphe 2, on procèdera selon la même méthode.

L'article 19 paragraphe 2 dispose :
« Les sièges non attribués dans les collèges uninominaux sont distribués entre les groupes auxquels les candidats avaient adhéré avant les élections, avec un calcul proportionnel qui fait référence au chiffre électoral de chaque groupe, donné par le total des votes valides exprimés obtenus par les candidats du même groupe qui se sont présentés dans les collèges pour lesquels n'est pas advenue la proclamation des résultats selon la règle majoritaire ».

L'explication de cette proposition abrogative n'est que la conséquence du passage à un scrutin majoritaire prévalent. En effet du fait que, selon la volonté des promoteurs du référendum, dans chaque collège, selon élu un candidat selon la règle *the first pass the post* se pose le problème des votes résiduels pour la répartition proportionnelle.

L'ancien système ne peut plus s'appliquer. Jusque là le bureau électoral régional déterminait le chiffre électoral de chaque groupe de candidats selon le système décrit par la disposition citée, avec par la suite répartition selon la méthode d'Hondt. Les candidats présentés dans chacun des collèges et qui savaient qu'ils ne seraient jamais élus au scrutin uninominal s'alliaient entre eux pour utiliser ensemble les votes résiduels. Désormais, la règle est appelée à changer. Le scrutin majoritaire simple implique un changement de la répartition proportionnelle des votes résiduels qui seraient annihilés tout bonnement si subsistait le même système.

C'est pourquoi les partisans du référendum proposent, dans leur mémoire, une norme de résultat toute différente :

«[...] Le chiffre électoral de chaque groupe de candidats est donné par le total des votes valides obtenus par les candidats du même groupe, pour lesquels n'est pas advenue la proclamation des résultats » c'est-à-dire par le total des votes obtenus par les candidats qui dans leur collège respectif sont déclarés perdants.

Ainsi ces votes ne sont plus annihilés mais récupérés en tant que «restes» ; c'est ainsi que l'on trouve la base de calcul pour la distribution des sièges en sus (c'est-à-dire les 77 sièges attribués hors des collèges). Il doit être enfin noté que la réglementation résiduelle garde, pour la répartition proportionnelle de ces voix, le système d'Hondt puisque les paragraphes 4 à 7 n'ont pas fait l'objet d'une demande d'abrogation.

On peut à présent mieux comprendre le paragraphe 3 du point 4 :

«Dans le système résultant de l'abrogation du quorum des 65% l'attribution des 238 sièges (sur 315) avec le critère majoritaire comporterait l'annulation des votes valides exprimés par les électeurs, rendant impossible l'attribution des 77 sièges restant avec le critère proportionnel. La suppression de cet élément de phrase modifie la règle de manière à exclure de la base de calcul les seuls votes obtenus par les candidats proclamés élus dans les collèges avec le système majoritaire ».

On peut observer, à travers l'explication du raisonnement qu'a opéré la Cour dans les deux cas qu'elle estimait elle-même les plus cruciaux, comment jusque là, la norme de résultat ne donne plus lieu à inquiétude. à cette angoisse manifestée dans la sentence de 1991 d'une «paralyse de fonctionnement de l'organe» c'est-à-dire du Sénat. Jusqu'à ce seuil de l'analyse, donc, la norme proposée paraît bien cohérente.

Tout irait pour le mieux dans le meilleur des mondes si la Cour n'achoppait pas sur un second problème. Alors qu'elle avait précisé qu'il fallait, pour que fût admis la proposition référendaire concernant une loi électorale relative à un organe constitutionnel, «une réglementation résiduelle cohérente et immédiatement applicable, de manière à garantir, même

dans l'éventualité d'une inertie du législateur, le fonctionnement régulier de l'organe», elle eut à reconnaître cependant la virtualité de certains inconvénients de cette norme de résultat. S'agit-il d'une contradiction, d'une ambiguïté ou d'une solution médiane ?

B - Les inconvénients de la réglementation résiduelle

On avait observé l'analyse faite par M. Bartole concernant la sentence n° 47/1991⁽⁹⁰⁾. La sentence de 1991 mettait en évidence la nécessaire adéquation entre les conditions exigées quant à la structure formelle de la question (à savoir son univocité, résultante de l'homogénéité) et quant au contenu substantiel de celle-ci, c'est-à-dire les conditions exigées de la norme de résultat : sa clarté et sa compréhensibilité.

La Cour constitutionnelle révisé son jugement : elle admet la subsistance de certains inconvénients de la norme de résultat et une éventuelle intervention du législateur⁽⁹¹⁾.

Il semble important de citer le point 5 :

«La Cour ne dissimule pas le fait que la norme de résultat puisse donner lieu à des inconvénients, par exemple pour ce qui concerne, d'un côté l'inégale proportion dans laquelle l'un et l'autre systèmes d'élection sont destinés à opérer dans chaque région, et pour ce qui concerne, de l'autre - les articles 9 paragraphe 2 et 28 de la loi numéro 29 de 1948 demeurant inchangés - les effets que le passage au scrutin majoritaire simple induit en cas de recours à des élections partielles, selon la loi n° 31 du 14 février 1987, afin de pourvoir les sièges demeurés vacants pour quelque cause que ce soit, et en particulier par l'effet d'éventuelles options effectuées par des candidats élus dans plusieurs circonscriptions ou élus en même temps au Sénat et à la Chambre des députés ».

La Cour poursuit :

«Mais ces aspects n'ont aucune incidence sur le caractère opérationnel du système électoral et ne paralysent pas le fonctionnement de l'organe et, en conséquence, ne mettent pas en cause l'admissibilité de la demande de référendum. Dans les limites de l'interdiction de la remise en vigueur formelle ou substantielle de la norme abrogée par la volonté populaire (sentence n° 468 de 1990) le législateur pourra corriger, modifier ou compléter la réglementation résiduelle ». Avant de procéder, succinctement, à une tentative d'explication de la contradiction déjà observée entre les points 2 et 5 il faut essayer de déterminer précisément quels sont les inconvénients dont parle la Cour ou qu'elle est susceptible d'évoquer implicitement.

(90) Bartole, article cité.

(91) Si cet aspect important de l'appel au Parlement est déjà soulevé, il fera par ailleurs l'objet de plus amples développements dans la Section II de cette partie consacrée aux rapports de la Cour constitutionnelle et du législateur.

a) Les inconvénients de la norme de résultat

La Cour les évoqua. M. Floridia dans son article précité les a précisés⁽⁹²⁾.

M. Escarras, pour sa part, parut redouter aussi un inconvénient indirect de la réglementation résiduelle. Pour cet auteur, il serait choquant de croire que le Parlement, dans le cadre du bicaméralisme égalitaire italien serait affecté d'un « strabisme divergent » ; du fait de la reconnaissance de l'immédiate applicabilité de la norme de résultat par la Cour, il serait résulté de l'issue la plus probable du référendum (affirmaient nombre d'observateurs), une conséquence étonnante : le Sénat aurait été désigné selon un mécanisme où aurait prévalu le scrutin majoritaire pour 75 % des sièges alors que la Chambre des députés, elle, aurait conservé le système proportionnel⁽⁹³⁾.

Mais comme le note l'auteur, « ce n'était pas le rôle de la Cour »⁽⁹⁴⁾. Seul le législateur pouvait en tirer les conséquences.

Pour synthétiser la remarquable analyse de M. Floridia documentée et illustrée au moyen de tableaux que les habitués de la vie parlementaire italienne seuls peuvent exactement apprécier, on dira au préalable ceci :

- l'auteur ne s'est pas contenté d'expliquer, de manière exhaustive, les deux inconvénients relevés par la Cour ;

- il a également approfondi son travail doctrinal, en observant, comme la Cour semblait l'y encourager tous les autres inconvénients. (La Cour, rappelons-le ne cite que deux inconvénients). Nous commencerons par examiner de façon synthétique cet aspect de l'étude de M. Floridia.

α - La disproportion entre les dimensions des collèges et le poids des votes de leur électeurs respectifs

Cette disproportion est très préoccupante.

En effet, s'il est effectif que dans chaque collège uninominal la réglementation résiduelle aboutit à l'élection d'un candidat, la disproportion entre les collèges est, en 1993, une caractéristique évidente, au plan régional et national, du système électoral appelé à demeurer en vigueur.

Cet inconvénient n'est pas celui observé par la Cour qui préfère ne se soucier quant à elle que de l'inégale proportion dans laquelle le système majoritaire et le système proportionnel seront introduits dans chaque région.

L'hypothèse évoquée par M. Floridia ainsi que par d'autres auteurs⁽⁹⁵⁾ est différente : il s'agit d'une inégalité des votes dans le système majoritaire.

(92) Floridia, art. cit., p. 230 à 236.

(93) Escarras, *Après le big-bang*, art. cit., p. 193.

(94) *Idem*.

(95) Lucciani, par exemple, in *Italia oggi* : du 27 février 1993, cité par Escarras, dans son article *Après le big-bang*, p. 193.

A partir des chiffres issus des résultats de l'élection de la X^e législature en 1987, M. Floridia explique quelles auraient été les conséquences de la norme de résultats.

Il rapporte des disproportions étonnantes :

• Au plan national tout d'abord :

Dans le collège de la Région de la Basilicate un sénateur aurait pu être élu avec environ 52 000 voix, alors que dans la région du Latrium (Lazio en italien) il en aurait fallu près de 540 000 ; une voix dans le première région en vaudrait 10 dans la seconde.

• Au plan régional ensuite :

L'auteur relève des disproportions entre les différents collèges au sein même d'une région : toujours dans le Latrium, un candidat aurait pu être élu dans le plus petit collège avec environ 90 000 voix, alors que dans le plus grand il en aurait fallu environ 540 000 ; une voix dans le plus petit collège aurait alors valu six voix dans le plus grand.

Nous renvoyons au tableau où M. Floridia donne des chiffres complets, extraits de son étude, pages 231-235.

Dimensions des collèges électoraux

RÉGIONS	Nombre des électeurs (en 1987)		Rapport
	Dans les plus petits collèges	Dans les plus grands collèges	
Piemonte	109 215	327 864	3,00
V. d'Aosta	81 330	81 330	1,00
Lombardia	74 396	394 512	5,30
Trentino A.A.	63 352	151 284	2,39
Veneto	76 361	229 060	3,00
Friuli	77 227	202 670	2,62
Liguria	126 567	202 210	1,60
Emilia	95 052	249 080	2,62
Toscana	119 971	259 776	2,17
Umbria	67 385	124 396	1,85
Marche	89 705	175 710	1,96
Lazio	89 728	539 477	6,01
Abruzzo	112 753	203 539	1,81
Molise	119 310	142 707	1,20
Campania	64 333	323 647	5,03
Puglia	116 124	213 721	1,84
Basilicata	52 192	95 470	1,83
Calabria	113 186	177 965	1,57
Sicilia	111 170	234 675	2,11
Sardegna	151 027	258 092	1,71
ITALIA	52 192	539 477	10,34

β - Explication des inconvénients relevés par la Cour

Il convient d'expliquer ici les inconvénients expressément relevés par la Cour constitutionnelle.

1 - « L'inégale proportion dans laquelle l'un et l'autre systèmes d'élection seraient destinés à opérer dans chaque région »

Il faut souligner que si l'affirmation selon laquelle la réglementation résiduelle emporte pour conséquence une attribution au niveau national de 75% des sièges au scrutin majoritaire, et de 25% selon le système proportionnel, est vraie, il n'est pas exact pour autant d'affirmer que c'est le résultat du système majoritaire avec correctif proportionnel de 25%.

Les deux propositions ne sont pas équivalentes. En effet, les scrutins sont effectués dans différentes régions et demeurent complètement séparés. La deuxième proposition, qui fait abstraction de cette donnée, paraît donc dénuée de sens.

Il apparaît donc que la répartition des sièges selon les deux systèmes de scrutin, résulte seulement d'une juxtaposition entre les diverses proportions qui, dans les différentes régions, opposent les deux modes électoraux.

C'est cette disproportion qui constitue la préoccupation majeure de la Cour.

Si l'on se réfère au tableau établi par M. Floridia l'on peut convenir que le système est, selon les propres termes de l'auteur, « schizo-phrène »⁽⁹⁶⁾ !

Il faut pour l'admettre se reporter au tableau qui fait apparaître le rapport des sièges et des collèges selon le scrutin majoritaire de la représentation proportionnelle.

La première colonne est relative à l'attribution des sièges dans les régions par aire géographique (le Sénat compte 7 aires géographiques incluant 20 régions, plus la Sicile et la Sardaigne).

La seconde présente le nombre de sièges affecté à chaque région.

La troisième, le nombre de collèges.

La quatrième, les sièges résiduels, s'il en existe, attribuables selon le système proportionnel.

La cinquième, le pourcentage des sièges attribués selon le scrutin proportionnel.

Il apparaît, que, pour la moitié du pays, la réglementation résiduelle aurait eu comme effet le passage à un scrutin majoritaire pur ou presque (Vallée d'Aoste, Trentin, Ombrie, Marches, Abruzzes, Molise, Calabre, Basilicata).

(96) Floridia, art. cit., p. 236.

QUAND L'AUDACE PREVAUT SUR LA PRUDENCE

Rapport selon le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle
Projection par aire géographique

I	II	III	IV	V
Regioni e area geografiche	Seggi	Collegi	Differenza	% seggi propos.
Piemonte	24	17	7	29,17
Valle d'Aosta	1	1	0	0,00
Lombardia	48	31	17	35,42
Liguria	10	8	2	20,00
Nord-ovest	83	57	26	31,33
Trentino A.A.	7	6	1	14,29
Veneto	23	19	4	17,39
Friuli V.G.	7	7	0	0,00
Triveneto	37	32	5	13,51
Emilia Rom.	21	17	4	19,05
Toscana	19	15	4	21,05
Umbria	7	6	1	14,29
Marche	8	7	1	12,50
Centro-nord	55	45	10	18,18
Lazio	27	16	11	40,74
Abruzzo	7	6	1	14,29
Centro	34	22	12	35,29
Molise	2	2	0	0,00
Campania	30	21	9	30,00
Puglia	21	15	6	28,57
Basilicata	7	6	1	14,29
Calabria	11	10	1	9,09
Sud	71	54	17	23,94
Sicilia	26	22	4	15,38
Sardegna	9	6	3	33,33
Isole	35	28	7	20,00
ITALIA	315	238	77	24,44

Pour un quart du pays ce système n'aurait bénéficié que d'une faible correction proportionnelle, alors que le dernier quart aurait bénéficié d'une correction de 30 à 40%.

Un second inconvénient est explicitement relevé par la Cour.

2 - «Les effets que le passage au scrutin majoritaire induit, en cas de recours à des élections partielles»

Cette formule sybilline de la Cour fait apparaître le problème suivant : la loi numéro 31/1987, dont la Cour rappelle l'existence, s'appliquait en son article 2 dans l'hypothèse de vacance des sièges attribués au scrutin majoritaire en prévoyant l'élection du candidat obtenant la majorité absolue des votes et, à défaut, un ballottage entre les deux candidats arrivés en tête, soit un scrutin majoritaire à deux tours.

Cette hypothèse contredit la règle proposée dans la norme de résultat qui vise un scrutin majoritaire à un tour, ce qui aurait impliqué une injustifiable différence entre les méthodes électorales à employer consécutivement pour l'attribution du même siège, dans le même collège, laissé vacant par celui qui l'avait conquis au premier tour.

Une constatation s'impose : il n'y a pas de «cohérence», malgré ce qu'affirme la Cour (dans la deuxième condition du paragraphe 2 du point 2), dans la réglementation résiduelle. Son «immédiate applicabilité» est douteuse car l'hypothèse de vacance de siège n'est pas rare du fait, notamment, de l'appel d'un sénateur au Gouvernement.

La logique de la sentence n° 47/1991 aurait dû exiger, en présence de telles incohérences, une décision d'inadmissibilité.

b) Une tentative d'explication

Il est évident qu'en reconnaissant que la réglementation résiduelle pouvait donner lieu à de tels inconvénients, la Cour va au-delà de la pure application des critères précédemment élaborés par elle; elle se contredit manifestement. Les point 2 et 5 s'opposent.

Comment expliquer une telle position ?

M. Floridia observe que si la Cour fait appel au législateur et admet de fait l'imperfection de la norme de résultat, la solution du problème posé par le changement de régime électoral pourrait être la suivante : une «médiation» ou voie implicite; la Cour suggérerait l'opportunité de corriger ou d'atténuer les conditions qu'elle-même a posées... Elle semblerait préconiser une situation intermédiaire entre l'hypothèse dans laquelle la norme de résultat serait exempte de tout défaut et l'hypothèse dans laquelle apparaissent des défauts susceptibles de susciter des incertitudes sur les normes applicables avec la conséquence éventuelle d'une paralysie du système électoral⁽⁹⁷⁾.

Ainsi les inconvénients relevés par la Cour ne feraient cependant pas obstacle au référendum.

(97) Floridia, art. cit. p. 237.

Il n'est pas possible pour un observateur étranger à la sphère politique italienne d'expliquer les contradictions internes de la sentence.

La Cour tenait pour inéluctable une telle contradiction. Elle en appela tout simplement au Législateur. C'est lui qui était le premier intéressé...

Le poids des événements politiques semble avoir été plus déterminant que la correction juridique.

SECTION II

Les rapports de la Cour constitutionnelle et du législateur

La Cour a en quelque sorte « invité » le Parlement à intervenir pour corriger les imperfections de la norme de résultat ; s'il y eut effectivement correction, celle-ci elle-même ne fut pas sans inconvénient faisant courir le risque d'une nouvelle saisine et d'un nouveau contrôle de la Cour.

§ 1 : « L'invitation » de la Cour en vue d'une intervention du législateur

La Cour conclut ainsi sa sentence :

« Dans les limites de l'interdiction de la remise en vigueur formelle ou substantielle de la norme abrogée par la volonté populaire (sentence n° 468/1990) le législateur pourra corriger, modifier ou compléter la réglementation résiduelle ».

En revenant aux enseignements des sentences 16 de 1978 et 26 de 1981 selon lesquelles en tout état de cause « le Législateur pourrait intervenir, donnant une discipline substantiellement différente de celle qui a été abrogée [...] », la Cour opéra une nouvelle « svolta »⁽⁹⁸⁾ responsabilisant le Parlement.

Nous ne reviendrons pas sur l'explication politique de l'attitude de la Cour ; le changement de contexte l'a poussée à prendre une décision rapide, juridiquement imparfaite, politiquement « engagée ». Elle a voulu combattre ainsi l'inertie du Législateur, soutenue par l'opinion publique, qui attendait avec curiosité la décision de la Cour et qui n'aurait probablement pas excusé la Cour de se « défausser » de la mission que le corps

(98) Si l'on a décidé de conserver le terme italien – signifiant en français le tournant, le retournement, la volte-face ou encore le virage – c'est parce que ce mot polysémique est à même de rendre perceptible l'axe jurisprudentiel choisi en 1993 par la Cour constitutionnelle italienne.

électoral lui avait indirectement confiée, par l'intercession du comité initiateur du référendum⁽⁹⁹⁾.

On souhaiterait cependant expliquer comment la Cour pousse, « oblige » le Législateur à réagir, alors qu'elle n'avait pas le pouvoir juridique de le faire. Ce n'est plus ici un problème de technique contentieuse, plutôt de subtilité et d'habileté tactiques dans le style du constitutionnalisme italien.

La Cour va délivrer un message au Parlement.

Il sera ensuite procédé à l'analyse de l'élaboration du nouveau régime électoral des Assemblées.

A – Une « permissivité incitatrice »

Si la Cour n'est pas maîtresse de la décision politique que doivent prendre les Assemblées, elle n'a cependant pas fait que les solliciter : en choisissant pour intitulé une « permissivité sollicitante » on aurait marqué le fait que la Cour eût alors reconnu une certaine soumission ou, à tout le moins, une certaine retenue vis-à-vis du Parlement.

Or, comme l'avait remarqué M^{me} Baudrez qui reprenait l'analyse d'auteurs italiens, la Cour est entrée dans une troisième période de son existence.

Le « dysfonctionnement » (le terme est neutre) du parlementarisme italien l'a obligée à accroître son pouvoir alors qu'elle n'en a pas les moyens juridiques ; dès lors la pression qu'elle exerce sur le Législateur se devait d'être nuancée.

On a déjà souligné que la Cour ne rend que des jugements déclaratoires et non prescriptifs en matière référendaire. Cependant si l'intervention parlementaire souhaitée par la Cour n'avait été que facultative il n'en subsistait pas moins un « devoir politique ».

a) Le caractère facultatif de l'intervention du Législateur

Après la sentence de 1993, le problème s'est posé en doctrine de savoir si le rapport entre la décision rendant un jugement d'admissibilité et la perspective d'une intervention législative était de nature causale.

(99) Relativement à cette confiance portée à la Cour par l'opinion publique, M. Escarras dans sa contribution à la Table Ronde sur *Les méthodes de travail des juridictions constitutionnelles* indique que « les Présidents de la Cour constitutionnelle utilisent leur « potere d'esternazione », pouvoir de témoignage ou de représentation, par l'intermédiaire de la « grande presse » et au moyen de la conférence de presse annuelle de février. Il observe la facilité pour tout citoyen de « s'informer de ce qui se passe à la Cour » et l'intérêt pour elle de conserver un « contact permanent avec l'opinion publique ». In AIC 1992, p. 291. On comprend dans ce jeu d'interaction entre l'Institution et l'opinion la confiance que celle-ci lui prête.

La simple lecture des termes employés exclut une telle interprétation. En effet, du fait même que les inconvénients suscités par la proposition avancée ne sont pas reconnus comme affectant le caractère opérationnel de la norme de résultat, la décision jugeant le caractère opérationnel référendaire n'établit pas de relation directe avec une intervention parlementaire.

Certes, la Cour ouvre un espace politique et insiste sur les errements de la réglementation résiduelle.

Le message n'est pas douteux.

L'Institution semble revenir à la frontière incertaine entre l'admissibilité de la question et la légitimité constitutionnelle; ainsi elle paraît vouloir revenir en matière électorale au canon du caractère opérationnel d'une norme antérieure.

L'intervention du Législateur n'est donc que facultative; mais la Cour apporte cependant une limite au pouvoir discrétionnaire du Parlement.

La dernière phrase de la motivation de la sentence de 1993 est: « Dans les limites de l'interdiction de la remise en vigueur formelle ou substantielle de la norme abrogée par la volonté populaire (sentence n° 468/1990), le Législateur pourra corriger, modifier ou compléter la réglementation résiduelle ».

Si obligation juridique il y a, elle n'est que négative, et de surcroît hypothétique, puisque l'intervention parlementaire n'est que suggérée.

Juridiquement donc, il est exact de dire que l'intervention législative n'est que facultative...

b) Le devoir politique du Législateur

La Cour a, pourtant, débloqué la situation politique en obligeant politiquement et non juridiquement le Parlement et les leaders des groupes à tirer les leçons du jugement d'admissibilité de la sentence n° 32/1993.

On avait déjà évoqué un « avertissement » à propos de la sentence n° 47/1991.

En 1993, l'injonction est plus clairement exprimée :

« La loi électorale a vécu; le référendum aura lieu parce que nous n'espérons plus de votre part que prennent fin vos atermoiements. Vous n'avez pas su, depuis notre sentence de 1991, réformer la règle électorale du Sénat.

« Nous laissons passer une initiative référendaire acceptable quoi qu'imparfaite encore. A vous à présent de corriger ces inconvénients résiduels résultant du référendum dont l'issue positive ne fait aucun doute. Ce n'est plus notre affaire ».

Tel est en substance le message que les juges de la Cour ont entendu signifier aux chambres du Parlement et à travers elles, à la classe politique.

Ainsi l'exclusion de toute relation causale entre le jugement d'admissibilité et l'intervention politique discrétionnaire du Parlement ne comporte pas, malgré les apparences, l'exclusion de toute obligation politique; la permission de la Cour en vue d'une intervention possible, de lege ferenda, l'atteste.

L'élimination des défauts de la norme de résultat ne relève plus pour la Cour du domaine prioritaire de sa compétence.

Elle appartient désormais au Législateur; c'est bien à lui que la Constitution attribue la fonction première dans la formation du droit.

C'est ainsi que put se dérouler le processus :

1) Il y eut effectivement référendum, les 18 et 19 avril 1993;

2) Le peuple approuva massivement l'initiative référendaire.

La participation s'éleva à 77%, le « oui » l'emporta en recueillant 82,7% des suffrages⁽¹⁰⁰⁾.

3) Le gouvernement Ciampi⁽¹⁰¹⁾ fit, peu de temps après son investiture, inscrire à l'ordre du jour deux projets de loi :

- le premier, relatif au mode de désignation au Sénat,

- le second, relatif à la Chambre des députés.

Cela nous amène à examiner à présent l'élaboration du nouveau régime électoral des assemblées.

B - La correction par le législateur de la réglementation résiduelle

Cette « correction » a été double :

- le Législateur a pris en compte les avertissements de la Cour, c'est-à-dire qu'il a reconnu, comme elle, les inconvénients de la norme de résultat et s'est efforcé de la modifier;

- par ailleurs, il a voulu, chose que la Cour ne pouvait indiquer, prendre en compte la revendication majoritaire globalement, et appliquer à la Chambre la règle des 75% des sièges attribués selon le scrutin majoritaire simple et 25% selon le scrutin proportionnel. Le bicaméralisme italien est égalitaire.

La nouvelle réglementation électorale est issue des principes posés par le Législateur dans les lois n° 276 (relative au Sénat) et 277 (relative à la Chambre des députés) du 4 août 1993. Ces principes aboutirent aux Décrets présidentiels n° 535 et 534 du 20 décembre 1993 relatifs à l'actuelle réglementation électorale du Sénat et de la Chambre.

(100) Source : *Les Institutions de l'Italie*, édité par la Documentation Française, Paris, 1994, p. 44.

(101) Ce gouvernement succéda au gouvernement Amato, le président du conseil ayant, ainsi qu'il l'avait annoncé, remis sa démission au lendemain du référendum. La confiance fut accordée au second gouvernement de transition les 7 et 12 mai.

Pour exposer synthétiquement le nouveau régime électoral, nous nous sommes fondés sur l'ouvrage de Fusaro *Le Regole della transizione*.

Avant de procéder à l'examen des règles communes et des règles distinctes pour les deux Assemblées, on remarquera que le Parlement, comme l'y avait invité la Cour, corrigea les défauts qu'elle avait relevés :

- Quant à « l'inégale proportion dans laquelle l'un et l'autre systèmes d'élection seraient destinés à opérer dans chaque région ».

L'article 7 de la loi du 4 août 1993 numéro 276 disposait qu'il était attribué, par délégation au gouvernement, la faculté de déterminer des critères directifs de délimitation des nouveaux collèges uninominaux ; le carts de plus de 10 % par rapport à la moyenne nationale établie sur la « base de la population de chaque collège ». Cet écart est justifié par des considérations relatives à la continuité territoriale de chaque collège.

- Quant aux « effets que le passage au scrutin majoritaire induit en cas de recours à des élections partielles » : ce problème a également été réglé pour la Chambre des députés.

a) Les règles communes aux deux Assemblées

- La principale caractéristique commune est le système mixte existant dans les deux Chambres.

Il y a une complémentarité des deux systèmes avec prévalence de scrutin majoritaire ; dans les deux branches du Parlement existe le même rapport de répartition des sièges soit trois quarts attribués selon le système majoritaire simple et un quart selon le système proportionnel.

- Le Législateur a par ailleurs voulu opérer un rééquilibrage en direction de la logique proportionnelle : dans les deux cas il a prévu une « prime » en faveur des candidats vaincus dans les collèges uninominaux :

• Pour le Sénat, ce sont les groupes de candidats qui ont obtenu le moins d'élus dans les collèges.

• Pour la Chambre, cette prime est attribuée aux listes alliées aux candidats battus dans les collèges.

- Il a également été prévu un seuil d'accès au système proportionnel :

• Celui-ci est expressément indiqué dans la réglementation électorale de la Chambre qui indique qu'en deçà de 4 % des suffrages valides exprimés au plan national, les listes ne peuvent prétendre à la répartition proportionnelle.

• Il existe également au Sénat, du fait du nombre limité à 77 des sièges à répartir avec la méthode proportionnelle sur la base régionale.

C'est une conséquence directe de l'obligation négative imposée au pouvoir discrétionnaire du Législateur, rappelée par la Cour.

- La dernière caractéristique commune concerne l'hypothèse de vacance de siège.

Deux possibilités se présentent :

• Soit le candidat dont le siège a été déclaré vacant a été élu dans un collège uninominal et l'on doit alors procéder à une élection partielle selon les mêmes règles, c'est-à-dire au scrutin majoritaire simple. C'est une des leçons que le Parlement a perçue dans le message de la Cour ; il a su corriger, pour le Sénat, l'inconvénient précédemment analysé qui aurait consisté en ce que le siège soit attribué selon un scrutin majoritaire à deux tours.

Il a logiquement procédé de la même manière pour la Chambre.

• Soit l'hypothèse de vacance se présente alors que le candidat dont le siège a été déclaré vacant a été élu selon les règles proportionnelles respectives des Assemblées. On attribuera alors le siège au candidat placé aussitôt après dans la liste.

b) Les règles distinctes pour les deux Assemblées

1^o Première différence : alors qu'au Sénat des candidatures individuelles, hors de tout système partisan ou d'une quelconque force politique organisée, sont acceptées, à la Chambre une telle éventualité ne peut se produire parce que le candidat, dans quelque collège uninominal que ce soit, doit déclarer l'alliance qu'il a faite avec une ou plusieurs listes présentes dans sa circonscription.

2^o Il existe une seconde différence, héritée de l'ancien système électoral :

• Au Sénat, l'attribution des sièges s'opère selon la formule d'Hondt. La survie de ce système de répartition à la plus forte moyenne, était voulue par les promoteurs de l'initiative référendaire. C'est une conséquence du référendum abrogatif, dont la question ne visait pas les dispositions de la loi de 1948 relatives à ce type d'attribution proportionnelle.

De ce fait, avantage est donné aux groupes obtenant le plus de voix.

• A la Chambre l'attribution proportionnelle des sièges s'opère selon le système de répartition aux plus forts restes, de manière à promouvoir les petites formations partisans. La logique majoritaire n'a pu se défaire du poids des traditions à la Chambre.

3^o La troisième différence porte sur l'expression de la volonté de l'électeur :

• Au Sénat elle s'exprime à l'occasion et par le moyen d'un vote unique ;

• A la Chambre, à travers deux bulletins, un pour le collège, l'autre pour la circonscription.

L'intervention première était de rendre plus visible le quota proportionnel (seulement virtuel au Sénat) et de bien le marquer à la Chambre afin que l'électeur perçoive la logique inhérente du quota et ses répercussions au niveau majoritaire...

Mais à la Chambre, le Législateur a voulu insérer une série de normes coordonnées qui tendent à réunir ce qui, avec les deux différents bulletins, était présenté comme distinct.

Il s'agit d'un des aspects les plus critiqués de ce régime électoral.

Les connexions entre les deux votes sont déterminées par :

1) *Le système du « démembrement » (« Lo scorporo »)* d'un certain nombre de voix en réalité obtenues grâce au système majoritaire au profit des listes.

Un tel système est critiquable en ce qu'il remet, à notre sens, en cause la volonté populaire.

Le référendum ne portait que sur la loi électorale du Sénat; politiquement le Parlement n'a pas voulu tirer toutes les conséquences de la revendication majoritaire.

2) *L'alliance obligatoire entre candidats du collège et les listes résulte nécessairement de ce « démembrement ».*

3) *Le recours éventuel des candidats non élus dans les collèges qui, grâce au second bulletin, ont une nouvelle chance d'être proclamés élus.*

Cette possibilité peut avoir d'importantes répercussions sur le comportement tant des citoyens que des candidats, les premiers sachant que le système majoritaire n'est pas aussi lisible qu'on avait voulu le leur dire, les seconds s'alliant à dessein, de façon opportune, avec tel ou tel groupe susceptible de remédier à une éventuelle déconvenue du résultat des urnes, dans les différents collèges.

4° *La quatrième et notable différence* porte sur la possibilité donnée aux candidats à la députation de se prévaloir de plusieurs étiquettes politiques (jusqu'à cinq), ce qui est impossible au Sénat.

Ainsi est démontrée l'intention du Législateur de favoriser dans le système majoritaire de la Chambre des députés, des agrégations sinon des coalitions ou des apparentements provisoires, susceptibles de se dissoudre dans le système proportionnel, à défaut d'un véritable regroupement des forces politiques (c'est l'une des raisons de l'éclatement du Gouvernement Berlusconi, en janvier 1995).

On voit bien, à travers l'examen de la nouvelle réglementation électorale, que le Parlement n'a pas accepté les conséquences de la revendication majoritaire.

Il ne faut pas oublier que ces nouvelles « règles du jeu », comme disent les Italiens, furent élaborées sous la XI^e législature, encore dominée par le système partitocratique.

Les bonnes volontés du Président Scalfaro et du Président du Conseil du deuxième gouvernement de transition, Ciampi, ne sont pas à mettre en cause mais la pesanteur des habitudes, des transactions, ainsi que des combinaisons politiciennes au sein du Parlement pendant un demi-siècle.

Dès lors la Cour constitutionnelle peut-elle encore jouer un rôle dans la solution de la crise des institutions politiques italiennes ?

§ 2 : Le rôle de la Cour dans la correction de la « réglementation résiduelle »

Nous nous proposons d'examiner la correction des imperfections de la « norme de résultat » opérée par le Législateur et, par extension, le décalage discutable qui en a été fait pour le système électoral de la Chambre des députés. Se posera ensuite la question du rôle que la Cour pourrait encore jouer dans ce débat fondamental et vital pour l'Italie.

La Cour constitutionnelle pouvait-elle, avant même l'intervention du Législateur, c'est-à-dire quand elle eut à statuer sur l'admissibilité référendaire, profiter de l'occasion pour sanctionner les graves travers relevés dans les mécanismes effroyablement complexes du système électoral, et sur quels fondements ? On a observé qu'elle était allée jusqu'aux limites de sa compétence, en l'état actuel du droit positif italien.

En second lieu, il faut s'interroger sur le rôle que la Cour pourrait être amenée à jouer pour corriger les imperfections de la norme de résultat telle que révisée par le Législateur.

A - Les inconvénients de la réglementation résiduelle

Pour M. Florida et autres commentateurs ces paramètres doivent être cherchés dans la Constitution même⁽¹⁰²⁾ :

Il s'agit des articles 3 et 48.

L'article 3 dispose en son premier paragraphe :

« Tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinion politique, de condition personnelle et sociale ».

L'article 48 affirme en son deuxième alinéa :

(102) Florida, art. cit., p. 237.

« Le vote est personnel et égal, libre et secret. Son exercice est un devoir civique ».

Pour ces auteurs, « il ne s'agit pas là d'assertions fragiles et par trop génériques 'mais bien au contraire de paramètres importants susceptibles faits d'espèces identiques » ; et de préciser que « dans le cas présent [c'est-à-dire à propos du jugement sur l'admissibilité de la question visée dans le référendum abrogatif partiel de la loi électorale sénatoriale] il s'agit des énormes disproportions quantitatives entre les collèges uninominaux »⁽¹⁰³⁾.

Ces disproportions n'ont été corrigées que partiellement par le Parlement.

B - Les possibilités restant ouvertes

Elles dérivent de l'alternative suivante :

- ou bien l'on admet que l'admissibilité de la question référendaire et la constitutionnalité de la norme de résultat sont deux questions entièrement distinctes ;

- ou bien l'on admet que la recevabilité de la question référendaire et la constitutionnalité de la norme de résultat sont deux questions indissociablement liées.

a) *La possibilité dérivant de l'étanchéité des problèmes d'admissibilité de la question référendaire et de constitutionnalité de la norme de résultat*

Si l'on admet une telle hypothèse, il faut aussi admettre son corollaire.

L'intervention de la Cour pourrait alors s'exercer, après l'approbation populaire par référendum, sur les normes approuvées par le peuple corrigées ou non par le Parlement.

Pour aboutir à ce résultat la Cour aurait la possibilité d'opérer un contrôle de constitutionnalité par voie incidente.

L'intervention de la Cour peut alors s'expliquer dans les formes ordinaires de la *questio legitimatis* : selon l'article 134 de la Constitution la Cour peut opérer un contrôle sur les lois et les actes ayant force de loi, ce qui est le cas en matière électorale.

Ainsi, tout citoyen pourrait, si le juge a quo (c'est-à-dire toute autorité juridictionnelle) estime son argumentation recevable, faire valoir, par exemple, que le principe d'égalité n'a pas été respecté.

Le problème est moins simple qu'il n'y paraît.

(103) *Ibidem*.

Implicitement depuis les sentences n° 10/1972, n° 251/1975 et n° 16/1978 en matière de référendum abrogatif, la Cour n'a jamais réfuté l'hypothèse d'un contrôle de légitimité constitutionnelle après l'opération référendaire.

Dans le troisième paragraphe de la sentence n° 251/1975 la Cour affirme à propos du contrôle exercé sur l'admissibilité de la question référendaire⁽¹⁰⁴⁾ :

« Il s'agit d'une compétence qui a été ajoutée à celles accordées à la Cour par l'article 134 de la Constitution. Le jugement d'admissibilité, de par les limites de son objet, de par son insertion dans une procédure unitaire qui s'articule en plusieurs phases consécutives et conséquentielles, de par sa fonction particulière de contrôle, se distingue des caractéristiques spécifiques et autonomes des autres jugements réservés à cette Cour, et en particulier des jugements de légitimité constitutionnelle des lois et des actes ayant force de loi ».

Nombre d'auteurs ont toujours affirmé que la Cour avait voulu exprimer que le contentieux découlant de sa compétence sur l'admissibilité de la question référendaire était différent de celui de la légitimité constitutionnelle ; et dès lors que la Cour ne pourrait pas opérer un contrôle de constitutionnalité dans le cadre du contrôle de l'admissibilité ; elle se réserverait toujours la possibilité de contrôler la loi issue de référendum dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité par voie incidente.

Force est de constater qu'une telle option n'a jamais été utilisée par la Cour.

Mais elle n'a jamais, contrairement à ce que fit le Conseil constitutionnel français dans ses décisions du 6 novembre 1962 et du 23 septembre 1992, repoussé l'hypothèse d'un contrôle des lois référendaires.

La voie reste encore ouverte.

Ainsi, le système décrit du démembrement, décrit plus haut, pourrait-il, dans l'avenir, faire l'objet d'un contrôle...

Le contrôle a posteriori par voie d'action n'a ici aucun intérêt, puisque il ne concerne que les lois relatives aux compétences des Régions italiennes.

b) *La possibilité dérivant de la jonction des questions d'admissibilité de la question référendaire et de constitutionnalité de la norme de résultat*

Ce serait l'hypothèse la plus vraisemblable : il est toujours difficile de censurer une décision prise par le peuple. Le contrôle par voie incidente paraît pour cette raison difficilement praticable.

(104) Sentence n° 251/1975, in *Giur Cost.*, 1975, p. 2898.

On pourrait alors admettre ce que la Cour a souvent fait sans le revendiquer : tous les vices de légitimité constitutionnelle de la norme de résultat pourraient être examinés devant elle.

La Cour, siégeant en tant que juge de l'admissibilité, s'arrogerait alors les pouvoirs dont elle dispose en tant que juge de la constitutionnalité des lois.

On sait que la Cour, comme juge de l'admissibilité des questions référendaires a, depuis la sentence n° 16/1978, dégagé comme limite aux fins d'admissibilité, la non conformité de la réglementation législative aux lois à contenu constitutionnellement déterminé.

Ce n'est certes pas le cas des lois électorales des Assemblées qui sont des lois constitutionnellement nécessaires et pour lesquelles subsiste un pouvoir d'appréciation discrétionnaire du Législateur.

Cependant M. Floridia⁽¹⁰⁵⁾ a avancé l'idée selon laquelle « On peut se poser la question de savoir si cette hypothèse n'en génère pas une autre, lement déterminé, les limites du pouvoir discrétionnaire du Législateur dans la configuration d'ensemble de la réglementation de certains objets valent comme limites à l'admissibilité du référendum, comme toutes les limites au pouvoir discrétionnaire du législateur; donc toutes les obligations constitutionnelles pesant sur les lois devraient pareillement valoir comme limites à l'admissibilité du référendum, de telle façon que les questions correspondantes puissent être déclarées inadmissibles quand se profile une quelconque antinomie entre la norme de résultat proposée et la Constitution ».

M. Floridia nous avertit qu'une telle solution est cependant difficilement envisageable; depuis les trois premières sentences rendues en la matière⁽¹⁰⁶⁾ la Cour a toujours distingué entre les deux ordres de problèmes et de jugement.

Il est difficile de dire si la Cour ne devrait pas adapter sa technique contentieuse nonobstant une entorse à ce qu'elle a elle-même posé jusqu'ici comme étant son « orthodoxie constitutionnelle ».

La solution la plus simple, la plus radicale et la plus logique consisterait à accepter une révision de l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 1/1953 tendant à admettre un contrôle préventif de constitutionnalité.

(105) Floridia, art. cit., p. 238.

(106) On l'a fait remarquer. *Supra* pour en faire ressortir la possibilité d'un contrôle a posteriori par voie incidente.

CONCLUSION

La Cour constitutionnelle italienne, par deux fois sollicitée par les réformateurs, a su finalement « *sforzare il destino* » (forcer le destin)⁽¹⁰⁷⁾.

Elle a pu, grâce à son autorité morale institutionnelle, en dépit de l'inconfortable position dans laquelle elle avait été placée, trancher un conflit politique pour amener le Parlement, issu de la XI^e législature, à renverser le système électoral établi depuis 1948.

La Cour constitutionnelle a montré qu'elle avait adopté la doctrine dite du droit vivant⁽¹⁰⁸⁾.

M. Zagrebelsky explique que le **Droit vivant** en tant que droit *ex parte societatis*, tel qu'il apparaît une fois descendu dans les situations et les rapports sociaux, s'oppose au **Droit en vigueur**, en tant que droit *ex parte legislationis*, tel qu'il apparaît dans ses formulations et ses intentions.

Cette vision sociologique du droit, et cette distinction qui est le décalque de l'opposition soulignée par Ehrlich dans son ouvrage *Grundelegung der soziologie des Rechts*, cité par Zagrebelsky, entre le « *Rechtszustand* » - la situation de droit - et le « *Rechtssatz* » - le droit positif, sont à notre sens l'une des explications du revirement jurisprudentiel opéré entre 1991 et 1993.

En d'autres domaines la Cour, attentive aux mouvements sociaux, avait su appliquer cette doctrine.

Pourtant il n'appartenait pas, il n'a jamais appartenu à la Cour une compétence législative. Elle peut relayer le mouvement social et en appeler au Parlement. Elle ne peut pas s'y substituer.

De fait, en matière de réforme électorale, on a pu constater les extrêmes réticences du Législateur. Nous avons insisté sur certains aspects de la nouvelle réglementation qui marquent son hostilité au changement. Il apparaît à un lecteur français habitué à la bienheureuse brutalité de l'opposition entre scrutin majoritaire et représentation proportionnelle que le mélange des formes de scrutin n'est pas toujours la meilleure des solutions. La volonté première des initiateurs des référendums était d'as-

(107) Selon la devise de Muzio Attendolo, condottiere du XIV^e siècle et ancêtre des premiers Ducs de Milan qui se firent pour cela appeler les Sforza.

(108) *La doctrine du droit vivant*, in cahiers du Centre de droit et de politique comparés de l'Université Toulon-Var, 1988, volume III, p. 47 à 65 que la Cour constitutionnelle applique habituellement dans ses rapports avec la Cour de cassation, ainsi qu'à la problématique référendaire.

sur une stabilité gouvernementale qui fit trop longtemps défaut à l'Italie, alors que la coalition entre Démocratie chrétienne et ses alliés la gouvernèrent jusqu'en 1994.

Les élections des 27 et 28 mars 1994 renouvelant intégralement les deux Assemblées, amenèrent certes au pouvoir une majorité en apparence forte et permirent assurément la représentation des minorités.

Mais le nouveau régime électoral de la Chambre eut pour principal effet la formation d'une coalition hétéroclite.

L'arrivée des « post-fascistes » d'Alleanza Nazionale au pouvoir (ainsi que Fini qualifia son propre mouvement) inquiéta immédiatement une large part de l'opinion italienne et internationale.

La Ligue du Nord, emmenée par Umberto Bossi, dont les prétentions fédéralistes s'opposaient à l'évidence à la tradition centralisatrice des néo-mussoliniens, rendait flagrant le caractère vulnérable de cette incertaine majorité.

Le « Mouvement » étonnant créé en quelques mois par Silvio Berlusconi au moyen de renforts médiatiques très efficaces dérouta nombre d'observateurs italiens, choqués par la démagogie dont fit preuve le personnage ; l'habileté tactique du « cavalier », son ambition affichée, firent craindre à nouveau la collusion du Politique et du monde des affaires, alors que les dirigeants de l'une des filiales de sa société, « la Fininvest », étaient déjà mis en cause.

Le premier gouvernement de la XII^e législature dirigé par M. Berlusconi naquit après de longues et difficiles tractations avec M. Bossi, selon la tradition parlementaire italienne.

Il ne fit pas long feu : il ne suffit que de huit mois (avril 1994 - janvier 1995) pour que tombe ce gouvernement, tant s'exercèrent les pressions conjuguées de la Magistrature, de la Ligue du Nord, de l'opposition et des syndicats.

M. Manzella⁽¹⁰⁹⁾ avait très justement noté, peu après les élections parlementaires de mars 1994, que si les objectifs du nouveau système électoral avaient été « obtenus du point de vue purement technique », cela n'était pas le cas au plan « politico-institutionnel ».

Les trois objectifs du système électoral mixte, majoritaire et proportionnaliste, avaient été « la formation d'une majorité possible pour le gouvernement, [...] la représentation adéquate des minorités [...], la conciliation de la représentation locale avec la représentation nationale ».

Les trois objectifs furent atteints :

« Le front des droites a obtenu, grâce au mécanisme majoritaire prévu par la nouvelle loi, la majorité absolue à la Chambre en l'effleurant au Sénat [...]. »

(109) A. Manzella, *Lettre d'Italie - Involutions ou accident de parcours*, in *revue Pouvoirs* n° 71, 1994, p. 155 à 160.

« Les minorités n'ont pas été écrasées [...] la gauche ayant à son tour bénéficié du mécanisme majoritaire grâce à l'effet avantageux de la concentration de ses voix dans le centre de l'Italie [...] ».

« Le caractère national de la représentation électorale l'a nettement emporté sur la tentation de la localisation et du séparatisme qui aurait pu résulter des 707 collèges uninominaux des deux Assemblées ».

Pourtant l'auteur déplore « l'absence d'une clause politiquement significative lors de la formation du contrat d'association électorale, « telle que l'obligation de déclarer un programme et un leader commun » et fustige « l'assimilation de ce contrat à une négociation comme s'il s'agissait d'un effet de commerce, sans y inclure un objectif politique identifiable ».

Et M. Manzella conclut son article, en 1994 en assénant cette leçon : « La technique électorale ne réussit pas en soi à déterminer des majorités politiques ni une situation de gouvernabilité »... « La transition italienne n'est absolument pas finie. Elle est au contraire entrée dans une phase assez dangereuse qui peut déboucher sur une involutions ou sur une restauration ».

Après avoir médité les analyses, citées dans notre étude, des différents auteurs en langue italienne qui se perdent parfois eux-mêmes dans les insurmontables complications du régime électoral italien, nous avons compris que sortir de ces lois électorales, constituait la clef unique de la solution de la crise institutionnelle du pays. Il faudrait ensuite choisir un mode de représentation le plus simple qui soit...

Mais, cumulativement, les procédures référendaires et le droit du contentieux constitutionnel en Italie ne sont-ils pas eux aussi effroyablement compliqués ?

Un double effort de simplification, radicale, parviendra seul à rendre une cohérence au système politique dans son ensemble.

En dépit de leur opacité, les sentences de 1991 et 1993 ont fait naître une espérance dans le peuple ; mais il n'est pas prouvé que cette prise de conscience en faveur d'une purification des lois électorales, se soit transmise aux Mille parlementaires qui font la vie politique de l'Italie.

Souhaitons, selon les termes de Gramsci, que « l'optimisme de la volonté puisse l'emporter, désormais sur le pessimisme de l'intelligence », tel qu'exprimé par nombre d'auteurs éminents en Italie.

BIBLIOGRAPHIE

[Figurent les ouvrages, articles ou contributions de référence, spécialement utilisés pour l'élaboration de ce travail].

I. Ouvrages

- BAUDREZ Maryse, *Les actes législatifs du gouvernement en Italie. Contribution à l'étude de la loi en droit constitutionnel italien*. Economica et Presses universitaires d'Aix-marseille, 1994.
- CATTANI Luigi, *La costituzione della Repubblica italiana annotato articolo per articolo*, Cetim, Bresso, 1986.
- FUSARO Carlo :
- 1) *Guida alle riforme istituzionali*. Rubettino, Soveria Mannelli, 1991.
 - 2) *Le regole della transizione. La nuova legislazione elettorale in Italia*. Il Mulino, Bologne, 1995.
- FAVOREU Louis, *Les Cours constitutionnelles*. PUF, Collection « Que sais-je? », 1992.
- GAUDILLIÈRE Bernard, *Les Institutions de l'Italie*. Documentation française, collection Documents d'études, numéro 1.17, 1994.
- GIOLICI NACCI Paolo, *Il tempo nella costituzione*. Cedam, Padoue, 1984.
- GUILLAUME-HOFNUNG Michèle, *Le référendum*. PUF, Collection « Que sais-je? » 1994.
- LAVAGNE Carlo, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*. Giuffrè, Milan, 1952.
- MORTATI Carlo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tome II, Padoue, 1976 (pages 838 et suivantes).
- PACTET Pierre, *Institutions politiques – Droit constitutionnel*, 15^e éd., A. Colin, 1996, p. 104 et s., La représentation proportionnelle approchée et le système de Hondt.
- ZAGREBELSKY Gustavo, *Il sistema delle fonti del diritto*. Turin, 1984, pages 89 et 189.

II. Articles et contributions

- BARTOLE Sergio, *Coerenza di quesiti referendari e univocità della normativa di risulta*. In *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, I, p. 331 à 334.
- BAUDREZ Maryse, *La révision de la Constitution, doctrine et complexité des faits*, section I, p. 144 à 154, rapport conjoint avec M. Escarras. Economica et Presses universitaires d'Aix-marseille, 1993.
- BETTINELLI Eduardo, *Corsi e ricorsi nella progettazione legislativa sul referendum abrogativo*. In *Quaderni costituzionali*, 1985, p. 298.

- BRUNELLI Giuditta, *Corte costituzionale, referendum elettorale e sistema elettorale*. In *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, I, p. 334 à 353.
- CACIAGLI Mario, *Italie 1993. Vers la Seconde République?* In *Revue française de sciences politiques*, 1993; n° 2, p. 229 à 256.
- CARNEVALE Paolo, *Inabrogabilità di leggi « costituzionalmente obbligatorie » ed inadmissibilità di referendum « puramente abrogativi » : ancora una « svolta » nella giurisprudenza costituzionale*.
- CRISAFULLI Vezio, *In tema di limiti al referendum*. In *revue Giurisprudenza costituzionale*, 1978, II, p. 79 à 100.
- ESCARRAS Jean-Claude :
- 1) *Elements de référence*. In *AIJC*, 1985, p. 477 à 544.
 - 2) *Le bon fonctionnement de la Cour et son ancrage dans la société italienne*. In *Cahiers du Centre de droit et de politique comparés de l'Université Toulon-Var*, 1988, III, p. 11 à 20.
 - 3) *Incertitudes et limites de la jurisprudence constitutionnelle. Regards français sur la sentence n° 47/1991*. In *Revue française de droit constitutionnel* numéro 6; 1991.
 - 4) *Contribution pour l'Italie à la Table Ronde sur la méthode de travail des juges constitutionnels*. In *AIJC*, 1992.
 - 5) *Conseil constitutionnel et ragionevolezza : d'un rapprochement improbable à une communicabilité possible*. Extrait de l'ouvrage publié après un congrès organisé par la Cour constitutionnelle sur le thème : *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milan, 1992, p. 211 à 220.
 - 6) *Après le « big-bang » référendaire de la Cour constitutionnelle, le « trou noir » pour l'Italie?* In *Revue française de droit constitutionnel* numéro 13, 1993, p. 183 à 195.
- FLORIDIA G., *Referendum elettorale e difetti della normativa di risulta : « inconvenienti » vs « impedimenti »*, in *Giur. Cost.*, 1993, I, p. 227 et s.
- LUCIANI Massimo, *La revisione costituzionale in Italia*. Rapport in *La révision de la Constitution*, Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1993, p. 144 à 155.
- MANZELLA Andréa :
- 1) *Crépuscule d'une partitocratie*. In *revue Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 155 à 160.
 - 2) *Lettre d'Italie : La révolution constitutionnelle* in *revue Pouvoirs*, n° 66, 1993 p. 157 à 161.
 - 3) *Lettre d'Italie : Involution ou accident de parcours?* In *revue Pouvoirs*, n° 71, 1994, p. 155 à 160.
- MORTATI Carlo, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*. In *Raccolta di scritti*, vol. III, Milan 1972, p. 384.
- PIZZORUSSO Alexandro, *La jurisprudence en matière référendaire en 1987*. In *AIJC*, 1987, p. 677 à 684.
- ZAGREBELSKY Gustavo, *La doctrine du droit vivant*. In *Cahiers du Centre de droit et de politique comparés de l'Université Toulon-Var*, 1988, volume III, p. 47 à 65.