



**HAL**  
open science

# Abrogation de la loi “Porcellum”, inertie parlementaire et proscription de l’initiative référendaire

Julien Giudicelli

► **To cite this version:**

Julien Giudicelli. Abrogation de la loi “Porcellum”, inertie parlementaire et proscription de l’initiative référendaire. *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2013, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2015 (12). hal-01934780

**HAL Id: hal-01934780**

**<https://hal.science/hal-01934780>**

Submitted on 27 May 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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0  
International License

## Italie

Maryse Baudrez, Jean-Jacques Pardini, Michaël Bardin, Stéphanie Beckerich-Davilma, Julien Giudicelli, Valérie Gomez-bassac, Fanny Jacquelot, Céline Maillafet, Anne-marie Romani, Sylvie Schmitt, Catherine Tzutzuziano, Thierry Di Manno

---

### Citer ce document / Cite this document :

Baudrez Maryse, Pardini Jean-Jacques, Bardin Michaël, Beckerich-Davilma Stéphanie, Giudicelli Julien, Gomez-bassac Valérie, Jacquelot Fanny, Maillafet Céline, Romani Anne-marie, Schmitt Sylvie, Tzutzuziano Catherine, Di Manno Thierry. Italie. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 28-2012, 2013. Le juge constitutionnel et l'équilibre des finances publiques - Constitutions et mécanismes d'intégration régionale. pp. 813-863;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.2013.2151>

[https://www.persee.fr/doc/aijc\\_0995-3817\\_2013\\_num\\_28\\_2012\\_2151](https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2013_num_28_2012_2151)

---

Fichier pdf généré le 25/09/2018

## B.- Cour constitutionnelle et référendums abrogatifs

### *Abrogation de la loi « porcellum », inertie parlementaire et proscription de l'initiative référendaire*

La Cour constitutionnelle ne s'était plus prononcée sur l'admissibilité d'une requête référendaire relative à une loi électorale depuis 2008<sup>71</sup>. La décennie 1990 lui donna l'occasion de se prononcer à sept reprises sur cette problématique<sup>72</sup> et de fixer sa jurisprudence en la matière. Il s'agissait, pour les promoteurs des référendums, de répudier le « proportionnalisme », considéré comme la cause de tous les maux, dans une période où les partis politiques en charge des affaires depuis la Libération (principalement la Démocratie chrétienne et le Parti socialiste italien) furent discrédités par la découverte de leur corruption, suite à l'enquête *Mani pulite* menée à Milan par le juge Di Pietro. Mais la proportionnelle, pourtant fermement rejetée alors, fut réintroduite, avec prime majoritaire différemment calculée dans les deux assemblées, par Berlusconi, à travers une loi n° 270 du 21 décembre 2005, qualifiée de « porcata » par son principal auteur, alors Ministre pour les réformes, Roberto Calderoli, et que le politologue Giovanni Sartori baptisa « porcellum<sup>73</sup> ».

Les promoteurs des différentes initiatives jugées dans la décision n° 13 de 2012 visaient précisément l'abrogation de cette loi. Leurs requêtes furent pourtant rejetées par la Cour constitutionnelle, conformément à sa jurisprudence. Comme elle le rappelle dans cette décision, les lois électorales sont constitutionnellement nécessaires<sup>74</sup> et ne peuvent, par conséquent faire l'objet d'une abrogation totale. Elles ne peuvent, de plus, être partiellement abrogées si l'éventuelle norme qui en résulterait « ne serait pas directement applicable et permettant de garantir, même dans l'éventualité d'une inertie du législateur, le caractère toujours opératoire de l'organe ». En effet, et ainsi qu'elle l'avait jugé en 1987, « les organes constitutionnels ou d'importance constitutionnelle ne peuvent pas être exposés à l'éventualité, même seulement théorique, d'une paralysie de fonctionnement (*sent.* n° 29 de 1987). Dès lors, si la jurisprudence de la *Consulta* ne proscriit pas une initiative référendaire en la matière, il faut que la norme dite de résultat soit elle-même « auto-applicable », ainsi que l'écrit la doctrine italienne, c'est-à-dire sans

71 *Sent.* n° 13 de 1999, in *Giur. cost.*, 1999, pp. 86-104.

72 *Sent.* n° 47 de 1991, in *Racc. uff. ord. sent. Corte cost.*, 1991, vol. XCVIII, pp. 353-378 ; *sent.* n° 32 de 1993, *id.*, 1993, vol. CVI, pp. 207-213 ; *sent.* n° 33 de 1993, *id.* 1993, vol. CVI, pp. 215-227 ; *sent.* n° 5/1995, *id.* 1995, vol. CXIV, pp. 47-76 ; *sent.* n° 26 de 1997, *id.* 1997, vol. CXXIII, pp. 193-214 ; *sent.* n° 13 de 1999, *cit.* ; *sent.* n° 33 de 2000, in *Il Foro it.*, 2000, I, pp. 706-711 ; *sent.* n° 33 et 34 de 2000 ; n° 15, 16 et 17 de 2008.

73 G. SARTORI, « Il porcellum da eliminare » in *Corriere della Sera*, 1<sup>er</sup> novembre 2006. Il faut noter que c'est cette loi qui aboutit à la situation politique actuelle : le centre gauche n'a pu, lors des élections législatives de 2013, qu'obtenir une majorité absolue à la Chambre des députés, mais non au Sénat. Or, comme le système italien est l'un des rares où règne un bicamérisme parfaitement égalitaire, le Gouvernement doit donc obtenir la confiance des deux assemblées. Face au blocage institutionnel, le Président de la République, Giorgio Napolitano, réélu pour un second mandat, a, dans son discours d'investiture, fortement critiqué les formations politiques, incapables de réformer ce système électoral absurde, et littéralement forcé la main des deux grands partis de gouvernement, le PD à gauche et le PDL à droite, pour qu'ils forment un gouvernement d'union, premier du genre depuis la Libération, dont l'une des premières tâches consistera précisément à voter une nouvelle loi électorale.

74 La réglementation électorale, si elle appartient bien au champ des lois constitutionnellement nécessaires n'est pas constitutive d'une réglementation constitutionnellement liée, parce que, dans le champ de l'obligation posée par la Constitution quant à la détermination élective de l'organe, le législateur pourra choisir entre différentes modalités, et exercer ainsi un certain pouvoir *discrétionnaire*.

aucune intervention tierce. Or, cette condition faisait défaut dans les deux questions soumises à l'examen de la Cour. La première, sur laquelle le juge constitutionnel a principalement axé sa motivation, proposait la suppression totale de la loi de 2005, la seconde se contentant de ne viser que quelques dispositions de cette loi. La Cour exclut en effet, quant à l'abrogation totale, que « dans le cas d'une issue favorable, la loi serait automatiquement remplacée par la précédente législation électorale par la résurrection des actes législatifs modifiés et abrogés par la loi n° 270 de 2005 ». La *Consulta* repousse donc la thèse de la « résurrection » qui « aurait pour effet le retour en vigueur de dispositions depuis longtemps supprimées, avec des conséquences imprévisibles pour le législateur, représentatif ou référendaire, et pour les autorités appelées à interpréter et à appliquer ces normes, avec des retombées négatives en termes de sécurité juridique ».

La décision d'inadmissibilité relative à la seconde requête est plus complexe. La Cour parvient à cette conclusion « pour les mêmes raisons que celles exposées en référence à la première question, ainsi que pour les motifs de contradiction et de manque de clarté ». En effet, cette requête proposait l'abrogation d'un seul article et d'une série d'alinéas relatifs à la suppression ou aux remplacements, modification ou abrogation de précédentes dispositions contenues dans les lois sur les élections de la Chambre des députés (sans impliquer les « sous-textes »). Or, juge la *Consulta*, « la requête concerne par conséquent seulement les normes qui prévoient ou réglementent le remplacement de dispositions précédentes, et non celles qui se substituent à ces dernières. Un référendum implique cependant, en cas d'issue positive, l'abrogation de dispositions, non de normes. Il produit la suppression non pas de l'efficacité de la norme *pro futuro*, mais du maintien en vigueur de la disposition. En ce cas, l'éventuelle abrogation des dispositions qui contiennent les réglementations de substitution n'implique pas également l'abrogation des normes qui remplacent ou modifient celles qui ont été abrogées, alors que le législateur s'est exprimé non seulement pour les premières (c'est-à-dire les alinéas) mais aussi, et principalement, pour les secondes (les « sous-textes »). Par conséquent, la Cour jugea que « la question n° 2 n'est pas en mesure de réaliser l'effet auquel elle voudrait parvenir parce que, de façon contradictoire, elle n'impliquerait pas l'abrogation des normes substitutives de la précédente législation électorale. Les « sous-textes », non expurgés de l'ordre juridique, auraient eux-mêmes, dans de nombreux cas, en raison de leur contenu objectif, incompatible avec les normes précédentes, une efficacité abrogative, alors que dans les cas résiduels ils seraient d'interprétation difficile, susceptible de produire des effets inconciliables avec l'intention référendaire. Il en résulte l'absence de clarté de la question non seulement parce qu'il n'est pas évident de déterminer concrètement quelles sont les normes à abroger par le référendum, mais aussi parce que l'effet abrogatif produit par l'élimination des alinéas est d'interprétation difficile ».

Reste à présent aux parlementaires de satisfaire à l'exigence du Président Napolitano pour modifier en profondeur la législation électorale et éviter dorénavant le chaos institutionnel auquel on a pu assister il y a quelques mois...

J. G.