



HAL
open science

Référendum abrogatif et lois électorales

Julien Giudicelli

► **To cite this version:**

Julien Giudicelli. Référendum abrogatif et lois électorales. Annuaire internationale de justice constitutionnelle, 2000, Annuaire international de justice constitutionnelle, 15 (1999), pp.682-684. hal-01934932

HAL Id: hal-01934932

<https://hal.science/hal-01934932v1>

Submitted on 13 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.

Copyright

Italie

Maryse Baudrez, Thierry Di Manno, Alain Boyer, Catherine Boyer-Merentier, Jean-Jacques Pardini, Bruno Ravaz, Pierre Sanz de Alba, Pascal Richard, Véronique Fumaroli, Julien Giudicelli

Citer ce document / Cite this document :

Équipe du CDPC Jean-Claude Escarras, Baudrez Maryse, Di Manno Thierry, Boyer Alain, Boyer-Merentier Catherine, Pardini Jean-Jacques, Ravaz Bruno, Sanz de Alba Pierre, Richard Pascal, Fumaroli Véronique, Giudicelli Julien. Italie. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 15-1999, 2000. Constitution et sécurité juridique – Droit constitutionnel, droit communautaire et droit européen. pp. 675-715;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.2000.1575>

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2000_num_15_1999_1575

Fichier pdf généré le 14/06/2018

III - DROIT CONSTITUTIONNEL DES INSTITUTIONS

III.1. Référendum abrogatif et lois électorales

La Cour constitutionnelle n'eut à juger en 1999 que d'une seule requête référendaire, qui tendait à supprimer l'attribution d'un quart des sièges de la Chambre des députés au scrutin proportionnel.

En prononçant un jugement d'admissibilité dans son arrêt n° 13¹³, la Cour parachevait une longue bataille juridique initiée au début de la décennie par les partisans de la suppression de la proportionnelle au Parlement. En 1993, la *Consulta* avait déjà provoqué un « *terremoto* », (tremblement de terre), en accueillant une demande référendaire visant à substituer au scrutin proportionnel applicable aux trois quarts des sièges¹⁴, un scrutin majoritaire simple (arrêt n° 32 dc 1993)¹⁵. Le processus était pourtant inachevé : à la suite du succès du référendum organisé en 1993¹⁶, le législateur avait approuvé deux lois électorales¹⁷ relativement similaires qui attribuaient les trois quarts des sièges des deux assemblées au scrutin majoritaire simple, le quart résiduel étant distribué au scrutin proportionnel. Par deux fois, en 1995 et 1997, les promoteurs du mouvement référendaire anti-proportionnel déposèrent des requêtes visant à supprimer le quota proportionnel subsistant dans les deux Chambres du Parlement. L'inconvénient des questions référendaires proposées à la Cour était pourtant patent : aucune d'elles n'était en mesure de substituer un autre mode de désignation aux règles abrogées, de sorte que seuls 475 sièges de députés et 238 sièges de sénateurs auraient pu être distribués (c'est-à-dire les trois quarts des sièges attribués au système majoritaire simple). C'est pourquoi la Cour prononça, dans ses arrêts n° 5 de 1995 et n° 26 de 1997, quatre jugements d'inadmissibilité, en rappelant la règle dégagée en 1987 selon laquelle « les organes constitutionnels ou d'importance constitutionnelle ne peuvent pas être exposés à l'éventualité, même seulement théorique, d'une paralysie de fonctionnement » (arrêt n° 29 de 1987).

Les promoteurs de la requête référendaire jugée en 1999 (arrêt n° 13) adoptèrent une démarche différente pour contourner sa censure. Ils concentrèrent leurs efforts sur la seule loi électorale de la Chambre des députés. La question abrogative déposée tendait toujours à supprimer la répartition proportionnelle de 25 % des sièges mais sa rédaction permettait à « la norme de résultat »¹⁸ de lui substituer une règle d'élection au scrutin majoritaire des candidats ayant recueilli le plus grand nombre de voix après l'élection des 475 premiers députés (toujours élus, bien évidemment, au scrutin majoritaire simple). Cette « norme de résultat » permettait ainsi l'élection de candidats normalement battus dans les 475 collèges

13 Cour const., *sent.* n° 13 du 28 janvier 1999, *Giur. cost.*, p. 86.

14 La loi n° 29 de 1948 attribuait les trois quarts des sièges du Sénat au scrutin proportionnel (238 sièges) et le quart restant au scrutin majoritaire (77 sièges). C'était en réalité la totalité des sièges qui étaient attribués selon les règles du scrutin proportionnel, le législateur de 1948 ayant exigé, pour l'élection au scrutin majoritaire, un quorum de 65 % des suffrages ; la règle résiduelle de l'élection proportionnelle des 77 sièges résiduels avait ainsi été naturellement érigée en principe.

15 Cette décision de la Cour était pourtant prévisible, les juges constitutionnels ayant antérieurement admis le principe de l'admissibilité des référendums abrogatifs partiels relatifs aux lois électorales, dans les arrêts n° 29 de 1987 (dit « Conseil Supérieur de la Magistrature ») et n° 47 de 1991.

16 Dont la participation s'éleva à 77 % et qui marqua le triomphe du « oui », plébiscité par 82,7 % des suffrages.

17 Lois n° 276 de 1993 (loi électorale du Sénat) et n° 277 de 1993 (loi électorale de la Chambre des députés).

18 C'est-à-dire à la réglementation résiduelle qui aurait été issue d'une éventuelle issue positive du référendum.

uninominaux, mais qui auraient acquis le nombre de suffrages le plus élevé des candidats non élus dans ces collèges ¹⁹.

La nouvelle démarche proposée par les promoteurs permettait bien cette fois de répondre au principe jurisprudentiel de l'indéfectibilité des règles électorales des organes constitutionnels. La Cour constitutionnelle, se conformant à sa jurisprudence traditionnelle (arrêt n° 16 de 1978), releva tout d'abord que « la question ne [contenait] pas de demandes hétérogènes, dépourvues d'une matrice rationnellement unitaire » et qu'« on ne [pouvait] en outre pas considérer qu'elle [était] privée du caractère de l'univocité » (point 4 du considérant en droit). Les juges constitutionnels apprécièrent par ailleurs le travail effectué par le mouvement anti-référendaire en observant qu'« à la différence du cas d'espèce référendaire pris en considération dans l'hypothèse précédente (arrêt n° 26 de 1997), il y a une pleine garantie d'une applicabilité immédiate du système de résultat, puisque les collèges électoraux uninominaux demeureraient inchangés [...]. De cette façon, il en résulterait un système d'élection des députés correspondant au nombre fixé dans la Constitution, avec la possibilité de renouveler à tout moment l'organe [c'est-à-dire la Chambre des députés] » (point 4 du considérant en droit).

Ce jugement d'admissibilité, qui s'inscrit dans la logique de la jurisprudence constitutionnelle établie depuis 1987 en matière de lois électorales, a cependant été critiqué par de nombreux observateurs italiens ²⁰. Il est vrai que la technique de la « manipulation » du référendum abrogatif choque l'observateur : le référendum abrogatif devient paradoxalement un réel outil de « législation positive », utilisé de l'extérieur de l'enceinte parlementaire par des groupes politiques organisés en comités promoteurs pour imposer leurs choix à la représentation populaire ou pour faire pression sur elle. L'utilisation de l'instrument prévu à l'art 75 de la Constitution italienne semble de plus en plus s'éloigner du « dessein originaire » des constituants de 1947 ²¹. C'est pourquoi il peut apparaître troublant que la Cour affirme devoir « ...également exclure que le référendum en examen ait un caractère manipulateur ou propositif » (point 5 du considérant en droit). Dans son arrêt n° 36 de 1997, la Cour avait proposé un critère de distinction entre les questions référendaires partielles admissibles et celles qui doivent être repoussées : seules les questions permettant à la norme de résultat d'être applicable de façon autonome peuvent être accueillies par les juges. En proposant ce critère, la Cour encourageait, paradoxalement, la technique de manipulation de la question référendaire. Les juges constitutionnels pouvant difficilement se désavouer deux ans après, il est alors logique qu'ils aient prétendu, contre toute évidence, que la question référendaire de 1999 n'était pas « manipulatrice ».

19 Il apparaît nécessaire, pour expliquer le système électoral très subtil alors proposé par les promoteurs de la requête référendaire, d'exposer un exemple pratique : supposons deux collèges, A et B. Trois candidats se présentent dans le collège A ; ils obtiennent respectivement 45, 30 et 25 % des suffrages. Quatre candidats se présentent dans le collège B. Ils obtiennent respectivement 37, 32, 25 et 10% des voix. Sont tout d'abord élus les candidats ayant obtenu respectivement dans les collèges A et B 45 % et 37 %. Les candidats venant immédiatement après ont eux recueilli 30 % et 32 %. C'est ce dernier candidat qui serait alors élu dans le collège B.

20 Voir notamment G. AZZARITI, « La resistibile ascesa del referendum sui sistemi elettorali : sull'ammissibilità del quesito dichiarata dalla Corte costituzionale », in *Giur. cost.*, 1999, pp. 1283-1290, G. BRUNELLI, « Manipolazione referendaria (e dintorni) in materia elettorale », *id.*, pp. 104-111 et R. CALVANO, « La Corte e la valutazione del tasso di novità nella normativa di risulta nella sentenza n. 13 del 1999 », *id.*, pp. 111-116.

21 R. CALVANO, *cit.*, p. 113.

Le système alternatif complexe proposé par promoteurs (l'élection au scrutin majoritaire de 155 candidats arrivés en seconde position) est par ailleurs discutable, et remet en cause l'évaluation de l'homogénéité et de la cohérence de la question proposée : comme l'observe un auteur, « il est possible, voire probable, que l'électeur qui désire supprimer la méthode proportionnelle pour l'élection de 25 % des députés ne veuille pas l'introduction [...] du système de repêchage des candidats non élus et soit cependant contraint, de voter « oui » pour obtenir l'abrogation de la méthode proportionnelle ou bien de voter « non » pour éviter ce système de repêchage, mais en confirmant alors le système proportionnel »²². Or la Cour juge, depuis 1978 (arrêt n° 16) qu'une question ambiguë n'est pas admissible ! La technique de manipulation utilisée par les promoteurs semble donc remettre en cause le critère de l'homogénéité dégagé par la Cour depuis plus de vingt ans.

En tout état de cause, ce système ne fut pas appliqué, la participation au référendum n'ayant pas atteint les 50 %²³ nécessaires à la validation du résultat de la consultation populaire.

J. G.

III.2. Rapports entre les pouvoirs de l'État : conflit d'attribution entre pouvoirs de l'État et immunités parlementaires.

L'arrêt n° 252 du 23 juin 1999²⁴ donne une nouvelle fois l'occasion à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur les conditions d'application de l'article 68, alinéa 1, de la Constitution relatif aux immunités parlementaires²⁵. La Cour était amenée à résoudre un conflit d'attribution entre *pouvoirs* de l'État élevé par le Tribunal de Milan suite à une délibération du 20 mars 1997 par laquelle la Chambre des députés avait estimé que les faits pour lesquels l'on. Marco Boato, actuellement député, avait été traduit devant ce tribunal par le juge Guido Salvini concernaient des opinions exprimées par un membre du Parlement dans l'exercice de ses fonctions, au sens de l'article 68, alinéa 1, de la Constitution. En substance, le parlementaire, cité comme témoin dans une affaire pénale, avait accusé le magistrat chargé d'instruire l'affaire d'avoir cherché à obtenir des aveux d'un détenu selon lesquels, lui Boato, aurait été le commanditaire de l'homicide du commissaire Calabresi. Selon le Tribunal de Milan, les conditions prévues à l'article 68, alinéa 1, de la Constitution n'étaient pas réunies : d'une part, en effet, Boato, étant entendu comme témoin dans le cadre d'un procès pénal, avait l'obligation de dire la vérité et non la faculté d'exprimer des opinions ; d'autre part, seule l'autorité judiciaire aurait été compétente en la matière eu égard à la spécificité des faits reprochés constitutifs d'un délit.

La Cour va considérer que le conflit est irrecevable.

Elle précise qu'au vu de la documentation fournie par la Chambre des députés, il apparaît que l'on. Boato était, à l'époque des faits pour lesquels il a été poursuivi, membre d'une Chambre - le Sénat - différente de celle ayant adopté la délibération reconnaissant l'immunité. Elle en conclut qu'il lui faut, de manière préalable et *ex officio*, déterminer si, dans l'hypothèse d'un changement de Chambre

22 G. AZZARITTI, *cit.*, p. 1285./

23 Requis par l'alinéa 3 de l'article 75 de la Constitution.

24 Cour const., *sent.* n° 252, 23 juin 1999, *Giur. cost.*, 1999, p. 2179.

25 Rappelons que l'article 68, alinéa 1, de la Constitution précise que « Les membres du Parlement ne peuvent pas être appelés à répondre pour les opinions exprimées et les votes émis dans l'exercice de leurs fonctions ».