



**HAL**  
open science

## Rapport Italie à la table ronde Constitution et élections

Julien Giudicelli, Massimo Luciani, Massimo Togna

► **To cite this version:**

Julien Giudicelli, Massimo Luciani, Massimo Togna. Rapport Italie à la table ronde Constitution et élections. 2004. hal-01944093

**HAL Id: hal-01944093**

**<https://hal.science/hal-01944093v1>**

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.

Copyright

## Italie

Massimo Luciani, Massimo Togna, Julien Giudicelli

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Luciani Massimo, Togna Massimo, Giudicelli Julien. Italie. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 19-2003, 2004. Constitution et élections – La loi. pp. 201-225;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.2004.1719>

[https://www.persee.fr/doc/aijc\\_0995-3817\\_2004\\_num\\_19\\_2003\\_1719](https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2004_num_19_2003_1719)

---

Fichier pdf généré le 14/06/2018

## ITALIE \*

*par Massimo LUCIANI & Massimo TOGNA \*\**

### I - L'ÉLECTION (DROIT DE VOTE ET ÉLIGIBILITÉ)

#### A - Le droit de vote

1.- *L'universalité du suffrage.* L'universalité du suffrage est garantie par l'article 48 C., selon lequel « *sont électeurs tous les citoyens hommes et femmes, qui ont atteint l'âge de la majorité* »<sup>1</sup>.

La Constitution établit, en outre, que « *La Chambre des députés est élue au suffrage universel et direct* » (article 56 alinéa 1) et que « *Les sénateurs sont élus au suffrage universel et direct par les électeurs ayant vingt-cinq ans accomplis* » (article 58 alinéa 1).

L'article 48 alinéa 3 dispose que « *Le droit de vote ne peut être limité que pour incapacité civile ou par l'effet d'une condamnation pénale irrévocable ou dans les cas d'indignité morale déterminés par la loi* ».

On doit se référer, concernant l'incapacité civile, à ce que le Code civil définit comme « *capacité à agir* », et qui consiste dans la « *capacité de la personne à exercer l'activité juridique relative à ses intérêts. La capacité consiste en l'acquisition et en l'exercice de droits et en l'aptitude à faire face à ses obligations* »<sup>2</sup>. En sont dépourvus, outre les mineurs, les interdits, alors que les inaptes sont partiellement capables<sup>3</sup>.

---

\* Texte traduit par Julien GIUDICELLI, Maître de conférences à l'Université Montesquieu Bordeaux IV, membre du C.D.P.C. Jean-Claude Escarras.

\*\* Respectivement, professeur et doctorant à l'Université « *La Sapienza* » de Rome.

1 L'article 2 du Code civil fixe la majorité à 18 ans. La majorité était autrefois fixée à 21 ans. Elle a été abaissée par la loi n° 39 du 8 mars 1975.

2 P. RESCIGNO, *Manuale del diritto privato italiano*, Napoli, 1992, p. 140. La capacité à agir est différente de la capacité juridique de l'article 1<sup>er</sup> du Code civil, que chaque individu acquiert à la naissance, et qui est définie comme « *l'aptitude de la personne à être titulaire de droits et de devoirs* » (P. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 121).

3 L'interdiction (mise sous tutelle) consiste dans la privation de la capacité d'agir ; on distingue l'interdiction judiciaire (prévue par l'article 414 du Code civil dans le cas où la personne est incapable de pourvoir à ses intérêts) de l'interdiction légale, que l'article 32 du code pénal prévoit comme peine accessoire à la réclusion à perpétuité ou à temps. L'inaptitude (mise sous curatelle) peut être décidée par le juge, selon l'article 415 du Code civil, à l'égard du handicapé

La capacité électorale nécessite, pour être appréhendée, que le corpus constitutionnel soit complété non seulement par les dispositions du Code civil mais aussi par celles de la législation spéciale, qui a reconnu le droit de vote (mais non le droit d'éligibilité) aux malades mentaux soignés en hôpital psychiatrique, aux interdits et aux inaptes (article 11 de la loi n° 180 du 13 mai 1978). Ces dispositions suscitent, selon l'avis de la doctrine, de forts doutes de constitutionnalité<sup>4</sup>, sur lesquels la *Consulta* n'a pas eu jusqu'à maintenant l'occasion de se prononcer.

La législation ordinaire (et en particulier le décret du président de la République n° 223 du 20 mars 1967, qui a mis en œuvre la disposition constitutionnelle) détermine également quelles condamnations pénales irrévocables entraînent la perte de capacité électorale, tant au niveau du droit de vote qu'à celui du droit d'éligibilité (il s'agit de condamnations pour des infractions commises en violation de l'interdiction constitutionnelle de reconstitution du parti fasciste) ; d'autres condamnations, relatives à un certain nombre de délits et de contraventions, entraînent la suspension pendant cinq ans du droit de vote. La loi ordinaire détermine, enfin, les cas d'indignité morale, qui excluent de façon temporaire du droit de vote : a) ceux qui sont déclarés en faillite, pendant la durée de l'état de faillite et, en tous les cas, pour une durée qui ne saurait excéder cinq ans ; b) ceux qui, parce qu'ils sont considérés comme dangereux pour la sécurité et la moralité publiques, sont soumis à des mesures de sûreté ; c) ceux qui sont soumis à des peines privatives de liberté, à la liberté surveillée ou à l'interdiction de séjour ; d) les condamnés à des peines entraînant l'interdiction temporaire d'exercer des emplois publics, pendant toute la durée de la peine ; e) les tenanciers de maisons de jeux.

Les citoyens condamnés à une peine entraînant l'interdiction perpétuelle d'exercer des emplois publics perdent définitivement les droits de vote et d'éligibilité.

Afin de garantir l'universalité effective du suffrage, des mesures spécifiques sont prévues pour permettre à des catégories désavantagées de voter. Les détenus, quand il ne sont pas touchés par l'une des causes spéciales d'incapacité électorale, peuvent par exemple voter dans leur lieu de détention ; les malades qui ne sont pas en mesure d'aller à leur bureau de vote peuvent voter dans des bureaux spéciaux tenus auprès des hôpitaux et des maisons de soins (voir les articles 8 et 9 de la loi

---

mental dont l'état n'est pas suffisamment grave pour nécessiter l'interdiction, ou en cas de prodigalité, d'alcoolisme, d'abus de stupéfiants, de pathologies comme la surdité ou la cécité, dès lors que ces situations exposent l'inapte et sa famille à de graves dommages économiques. L'inaptitude ne prive pas du tout le sujet de la capacité à agir, mais nécessite qu'il soit assisté d'un curateur pour passer des actes qui dépassent la simple administration ordinaire.

4 Voir par exemple T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1992, p. 278. La seule décision rendue à ce sujet n'a pas tranché la question (arrêt n° 303 de 1987), puisque la Cour a déclaré irrecevable la question de constitutionnalité. L'ordonnance du juge *a quo* ne répondait en effet pas à la condition de *rilevanza*, car l'annulation des votes de quatre électeurs handicapés mentaux n'aurait pas bouleversé le résultat de l'élection. Le juge *a quo* signalait toutefois que la précédente réglementation excluait du droit de vote les interdits et les inaptes pour handicap mental ainsi que les résidents d'institutions psychiatriques, alors que l'article 11 de la loi n° 180 du 13 mai 1978 avait été approuvé, malgré l'avis contraire de la Commission justice, « en raison de la conviction de sa modification très prochaine et de l'urgence d'éviter le référendum abrogatif de la loi n° 36 du 14 février 1904, portant normes sur les asiles et sur les aliénés » ; selon le juge *a quo*, la reconnaissance du droit de vote aux handicapés mentaux était contraire aux articles 2 et 48 C., qui limitent justement ce droit en cas d'incapacité, et à l'article 49, sur le fondement duquel il ne peut être permis que des citoyens totalement incapables de comprendre et de vouloir concourent à la formation de la politique nationale en étant corrélativement titulaires de devoirs civiques. Le juge *a quo* ajoutait que la réglementation ne résultait pas du texte de la norme constitutionnelle, puisque « le constituant n'envisagea jamais, même à titre d'éventualité, la situation aujourd'hui en vigueur ».

n° 136 du 23 avril 1976) ; les électeurs handicapés moteurs peuvent choisir la section électorale de leur commune dans laquelle voter et ont droit à l'accessibilité des bureaux électoraux <sup>5</sup>. Il faut en outre noter que les électeurs handicapés peuvent bénéficier de transports publics spéciaux, de médecins mis à disposition pour opérer les certifications nécessaires et d'accompagnateurs de confiance <sup>6</sup>.

Des principes spéciaux sont enfin établis pour garantir l'exercice du droit de vote des Italiens expatriés.

La loi constitutionnelle n° 1 du 17 janvier 2000 a ajouté à l'article 48 un troisième alinéa, qui reconnaît aux citoyens italiens résidant à l'étranger le droit de vote pour les élections parlementaires, et renvoie à la loi ordinaire la détermination des conditions et des modalités d'exercice de ce droit. L'article 48 alinéa 3 C. prévoit l'institution d'une circonscription électorale spéciale, appelée *circonscription Étranger*, dans laquelle seront élus douze députés et sept sénateurs (ainsi que le dispose le nouveau texte des articles 56 et 57 C., tels que modifiés par la loi constitutionnelle n° 1 du 23 janvier 2001).

La réforme a été mise en œuvre par la loi n° 459 du 27 décembre 2001, portant « normes pour l'exercice du droit de vote des citoyens italiens résidant à l'étranger » et par le règlement d'application du décret du président de la République n° 104 du 2 avril 2003. Les règles qui y sont fixées valent pour l'élection des Assemblées ainsi que pour les référendums abrogatifs (article 75 C.) et pour les référendums de révision constitutionnelle (article 138 C.).

L'institution de la nouvelle circonscription électorale semble problématique : le nombre des députés et des sénateurs étant demeuré inchangé, il s'ensuit que le nombre des parlementaires élus sur le territoire national en est réduit d'autant. Les incertitudes prévisibles relatives au déroulement de la campagne électorale et des opérations de vote posent aussi problème. Le nouvel ensemble normatif suscite, de plus, de sérieux doutes de constitutionnalité, surtout eu égard à l'article 8 de la loi n° 459 de 2001, en ce qu'il établit que, dans chacune des quatre zones de la circonscription *Étranger* seuls les résidents de cette zone peuvent être élus. Il en résulte, d'une part, qu'un citoyen italien résidant en Italie ne peut pas être élu dans la circonscription *Étranger* ; d'autre part, qu'un citoyen italien, même s'il réside à l'étranger, ne peut pas être élu dans une zone différente de celle où il réside. Ce qui limite gravement, cela paraît évident, l'éligibilité et viole les principes d'universalité de la représentation et d'égalité entre électeurs <sup>7</sup>.

Les Italiens qui ont transféré leur résidence à l'étranger ou qui, nés à l'étranger, ont acquis la citoyenneté italienne par la naissance, ou qui ont acquis la citoyenneté italienne à l'étranger, doivent s'inscrire sur le cahier de l'état civil des Italiens à l'étranger (A.I.R.E.).

Les listes électorales sont divisées en quatre « zones » : a) Europe (qui comprend les territoires asiatiques de la Fédération russe et de la Turquie) ; b) Amérique méridionale ; c) Amérique du Nord et Amérique centrale ; d) Afrique, Asie, Océanie et Antarctique. « *Un député et un sénateur est élu* » dans chaque zone ; « *les autres sièges sont distribués entre les zones en proportion du nombre de citoyens italiens qui y résident, sur la base des quotients entiers et des plus forts restes* ». Le système d'élection des députés et sénateurs de la circonscription *Étranger* est donc différent de celui qui est utilisé sur le territoire national.

---

5 Loi n° 15 du 15 janvier 1991.

6 Article 29 de la loi n° 104 du 5 février 1992.

7 Ces remarques avaient déjà été formulées dans l'article de M. LUCIANI, « *Nell'urna di Dakar* », in *La Stampa* du 21 novembre 2001.

Les électeurs peuvent choisir de voter soit par correspondance, soit en Italie, dans la circonscription attribuée à la section électorale dans laquelle ils sont inscrits « *après option exercée pour chaque vote et valable uniquement pour ce scrutin* ». Les représentations diplomatiques et consulaires informent « *au moins tous les deux ans* » les électeurs intéressés des normes électorales et de leur droit d'option, « *en utilisant à cette fin tous les instruments adaptés d'information, tant en langue italienne que dans la langue des États de résidence* ». Lorsque « *la situation politique ne garantit pas, même de façon temporaire, l'exercice du droit de vote* » (y compris, naturellement, au regard du secret des correspondances), les électeurs doivent rentrer en Italie pour exercer leur droit.

Le déroulement de la campagne électorale est réglementé par « *des formes spéciales de collaboration que l'État conclut, quand c'est possible, avec les États sur le territoire duquel résident les électeurs de citoyenneté italienne* » ; à défaut, il est fait application de la loi relative au vote par correspondance. Les représentations diplomatiques et consulaires italiennes « *promeuvent la plus large communication politique* » dans la presse ou sur les autres moyens d'information adressés aux communautés italiennes, en appliquant la loi relative à la *par condicio* (relative à l'égalité de traitement des candidats)<sup>8</sup>

**2.- Personnalité, égalité, liberté et secret du vote.** L'article 48 alinéa 2 C. établit que « *Le vote est personnel et égal, libre et secret. Son exercice est un devoir civique* ».

L'interdiction du vote par procuration résulte de la *nature personnelle* du vote ; l'interdiction du vote par correspondance<sup>9</sup> et du vote électronique depuis son domicile est justifiée de la même manière, ainsi que par le secret du vote.

Le principe de l'*égalité du vote* implique que chaque vote ait la même valeur que tous les autres, indépendamment de la position personnelle de l'électeur. Le vote plural (c'est-à-dire l'attribution à l'électeur d'un nombre de voix supérieur à l'unité, dès lors qu'il se trouve dans des conditions personnelles ou sociales particulières) ainsi que le vote multiple (qui permet à un électeur de voter dans plusieurs collèges) sont par conséquent interdits. La Cour constitutionnelle a précisément déduit du principe d'égalité du vote l'*interdiction du vote multiple ou pluriel* ; elle a en revanche nié que ce dernier implique « *aussi que le résultat concret de la manifestation de*

8 La réglementation sur l'exercice du droit de vote par les Italiens résidant à l'étranger n'a pas encore été appliquée pour les élections parlementaires. On en a fait une première application à l'occasion du dernier référendum du 15 juin 2003. On a envoyé 2.208.418 bulletins à nos concitoyens ; 529.455 votes ont été renvoyés (23,97 %). Peu avant l'ouverture des bureaux, la Cour constitutionnelle a déclaré inadmissible le recours pour conflit d'attribution proposé par certains des promoteurs d'une des questions, qui soutenait le mauvais usage du pouvoir législatif, le vote par correspondance ne garantissant pas le secret du choix imposé par l'article 48 C. La Cour a considéré que, si le recours avait été déclaré admissible, cela aurait eu pour « *conséquence de rendre très difficile l'expression du vote des Italiens à l'étranger, alors qu'ils sont titulaires du droit de vote et donc membres du corps électoral sur la base duquel il faut calculer le quorum de participation nécessaire pour valider la procédure référendaire, ce qui fait donc douter de l'intérêt d'un comité promoteur du référendum à demander une telle intervention* ». La Cour a en outre affirmé que les lacunes possibles de la réglementation « *ne sont pas susceptibles d'être contrôlées, s'agissant de choix laissés au pouvoir discrétionnaire du législateur, surtout si l'on considère la mise en œuvre nécessaire des nouvelles normes constitutionnelles relatives à l'exercice des procédures électorales sur le territoire d'États étrangers* » (arrêt n° 195 de 2003).

9 Seulement prévu pour les citoyens italiens résidant à l'étranger qui ne désirent pas rentrer en Italie pour exercer leur droit de vote. Voir *supra*.

*volonté de l'électeur soit proportionnel au nombre des voix exprimées car cela ne résulte en revanche que des lois électorales »*<sup>10</sup>.

La *liberté du vote* implique tout d'abord que les lois électorales, mais aussi l'ordre juridique en son ensemble, doivent garantir que l'électeur est libre de toute contrainte pouvant être exercée par ceux qui ont en charge certains ministères ou certaines fonctions (comme, par exemple, les officiers publics, les ministres du culte, etc.: article 98 du décret du président de la République n° 361 de 1957).

Les dispositions pénales destinées à combattre le phénomène d'achat des voix sont d'application délicate. L'article 96 du décret du président de la République n° 361 de 1957 relatif aux élections parlementaires punit l'offre, la promesse ou le don d'argent, de valeurs ou autres pour obtenir le vote, et sanctionne de la même manière l'électeur qui a accepté de telles offres pour déterminer son vote. L'arrêt de la première section de la Chambre criminelle de la Cour de cassation n° 2699 de 1992 a défini le phénomène de l'achat de voix (établi par l'article 96 sus cité) comme « *le fait de la personne qui promet des voix contre l'engagement du candidat à ce que, une fois élu, il conclura l'accord par l'octroi de faveurs* ». Cette interprétation très large ne convainc cependant pas entièrement car, comme on l'a très justement noté, « si l'on considère la seule promesse du vote, personnel ou de tiers, en l'échange de la promesse d'un homme politique, on ne distingue pas l'infraction du socle qui fonde le régime politique démocratique, c'est-à-dire le mécanisme de l'échange politique »<sup>11</sup>, qui permet la recherche d'un accord de l'électeur.

Pour rendre compte des difficultés d'application, on peut se reporter à la jurisprudence de la chambre pénale de la Cour de cassation dans l'hypothèse particulière de l'infraction prévue par la législation en matière de prévention du phénomène mafieux, pour le cas où les membres d'une association de type mafieux tentent d'empêcher ou de faire obstacle au libre exercice du vote, ou bien de se le procurer ou de le procurer à d'autres (articles 11*bis* et 11*ter* du décret-loi n° 306 du 8 juin 1992, converti avec modifications par la loi n° 356 du 7 août 1992). Ces dispositions constituent une spécification du principe exprimé par l'article 97 du décret du président de la République n° 361 de 1957 sus cité, qui sanctionne la personne usant de violences ou menaces à l'encontre d'un électeur ou de son conjoint, ou celui qui, « *par tout moyen illicite destiné à diminuer la liberté des électeurs, exerce une pression* » sur ces derniers pour en orienter le vote. La Cour de cassation (section V de la chambre pénale, arrêt n° 558 de 2000) a établi que, dans le cas d'intimidation mafieuse sur les électeurs, « *la valeur juridique protégée – l'ordre public – est altérée par le seul fait qu'une association mafieuse s'investisse ... pour un candidat* ». Elle en a déduit qu'entrent de ce fait dans les incriminations visées par les textes déjà cités, les cas dans lesquels il n'y a pas eu, à proprement parler, de menace ou de violence, mais simplement des « *avertissements, même symboliques ou indirects* ». Le commentaire de cette décision a encouragé la doctrine à souligner, à raison, la différence avec la position traditionnelle de la Cour de cassation quant à l'application de l'article 96 déjà cité, et à en conclure qu'« apporter à l'organisation criminelle un apport, même sous forme d'une "reconnaissance implicite du rôle et du prestige de l'association criminelle" constitue une négation de la politique que la Cour de cassation a très opportunément choisi de sanctionner sévèrement. Mais ces infractions, qui postulent le caractère illicite de l'échange politico-électoral, sont évidemment l'exception qui confirme la règle selon laquelle – en l'absence des éléments constitutifs de

10 Arrêt n° 107 de 1996 ; voir aussi les arrêts n° 429 de 1995 ; 39 de 1973 ; 6, 60 et 168 de 1963 ; 43 de 1961 et ordonnance n° 160 de 1996.

11 G. BUONOMO, « Il voto di scambio », in *Diritto e Giustizia*, 13 maggio 2000.

l'infraction – le rapport d'échange politique n'est pas susceptible, *a priori*, d'être criminalisé »<sup>12</sup>.

Par ailleurs, le principe de la liberté de vote, s'il est principalement entendu comme l'interdiction de contraintes matérielles au suffrage, a été interprété par la Cour constitutionnelle également comme la garantie d'une « possibilité de choix ». C'est ce qu'a surtout établi la jurisprudence relative au référendum abrogatif, depuis l'arrêt n° 16 de 1978, selon laquelle « *sont inadmissibles les requêtes formulées de façon que chaque question à soumettre au corps électoral contienne une telle pluralité de demandes hétérogènes, dépourvue d'une matrice rationnellement unitaire, qu'elle ne puisse être ramenée à la logique de l'article 75 de la Constitution, se détachant ainsi de façon manifeste et arbitraire des buts en vue desquels l'institution du référendum abrogatif a été introduite dans la Constitution, en tant qu'instrument de manifestation authentique de la volonté populaire* ». Selon la Cour « *l'exigence que la question à poser aux électeurs soit formulée en termes simples et clairs, par rapport à des problèmes semblables et bien déterminés, correspond à la fonction naturelle de l'institution* ». Il résulte de ces affirmations une interprétation « substantialiste » du principe de liberté de vote de l'article 48 C<sup>13</sup>.

Le *caractère secret du vote* est naturellement affirmé comme support de sa liberté. Il est assuré par la mise à disposition de bulletins électoraux identiques pour chaque électeur et d'isoloirs où l'électeur se rendra pour voter. La seule dérogation admise à ce principe est prévue pour les électeurs handicapés, qui peuvent se faire accompagner dans l'isoloir par un autre électeur de confiance.

Comme on l'a rappelé précédemment, l'ordre juridique italien ne permet pas le vote électronique depuis son domicile. Cela résulte du fait que, dans de telles conditions, personne ne peut garantir le caractère secret, ni même libre et personnel du vote, en violation des principes les plus élémentaires qui président à l'exercice des droits politiques<sup>14</sup>. Des solutions techniques pour permettre, dans le futur, le vote électronique depuis les bureaux de vote sont en revanche à l'étude.

**3.- Le devoir de vote.** L'affirmation selon laquelle le vote est un devoir civique n'implique, enfin, aucune sanction en cas d'abstentionnisme.

La formule du *devoir civique*, « qui fait de l'exercice du droit de vote un devoir moral et politique du citoyen »<sup>15</sup>, résulte du compromis dégagé, au sein de l'Assemblée constituante, entre partisans d'une mention explicite du caractère obligatoire du vote et ceux pour lesquels le choix de l'exercer ou non appartient à la sphère de liberté du citoyen. La doctrine dominante considère, en tout état de cause,

12 G. BUONOMO, *op. cit.*

13 L'affirmation, par la Cour constitutionnelle, de l'exigence de l'« homogénéité » des requêtes référendaires a suscité beaucoup de réactions critiques en doctrine. Voir notamment, pour une première approche, F. MODUGNO, « Rassegna critica delle sentenze sul referendum (anche alla luce di alcuni commenti della dottrina) », in *Giur. cost.*, 1981, p. 2090.

14 Il a été exactement observé que « *el sistema no puede detectar si el elector, desde su casa o centro de trabajo, vota libremente o es forzado a votar en un sentido determinado o bien si, una vez identificado, una persona distinta vota por él* » (F. PAU I VALL, *Democracia e Internet*, in *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, 1998, 207) ». La nécessité d'imaginer des garanties adéquates de la liberté de vote dans l'hypothèse de votations « domestiques » a été aussi signalée par T. E. FROSINI, *Le votazioni*, Roma - Bari, p. 45.

15 Ainsi, S. SICARDI, « un "dovere civico" », in G. NEPPI MODONA (a cura di), *Stato della Costituzione*, Milano, 1998, p. 189.

que la disposition de l'article 48 a un contenu normatif et n'est pas seulement une exhortation <sup>16</sup>.

Pour synthétiser, « il s'agit d'un énoncé attribuant au pouvoir discrétionnaire du législateur l'opportunité de réglementer, ou non, le caractère obligatoire de la participation des citoyens aux consultations pour lesquelles la Constitution n'admet pas, expressément ou implicitement, l'abstentionnisme comme possible option *politique*, susceptible de déterminer l'issue d'un processus décisionnel »<sup>17</sup>. L'orientation du législateur à cet égard est bien exprimée par la substitution, dans les nouvelles lois électorales, de l'expression selon laquelle le vote est « *un droit de tous les citoyens* » à la formule « *une obligation à laquelle aucun citoyen ne peut se soustraire* » qui introduisait les lois électorales alors en vigueur.

Les sanctions (administratives) prévues pour les citoyens qui n'auraient pas exercé leur droit de vote étaient de plus tombées en désuétude avant même que d'être abrogées : il s'agissait de l'affichage, par le maire, de la liste des citoyens abstentionnistes et de l'annotation de la mention « n'a pas voté » sur le certificat de bonne conduite, qui était nécessaire pour l'accès aux emplois publics et aux tableaux professionnels. L'obligation d'affichage des listes, prévu par l'article 115 du texte unique des lois pour l'élection de la Chambre des députés, aujourd'hui abrogé, n'était pour autant jamais rigoureusement appliquée ; l'obligation de vérifier la condition de bonne conduite (ou de remise du certificat la mentionnant) pour l'accès aux emplois publics et l'inscription aux tableaux professionnels a été abrogée par la loi n° 732 du 23 octobre 1984 <sup>18</sup> ; en outre, selon l'opinion presque unanime, la présence d'une annotation sur le certificat n'aurait pu de toute façon justifier une discrimination à l'accès à l'emploi public.

La récente introduction de la carte électorale, qui est valable pour plusieurs élections et qui remplace le certificat électoral à retirer pour chaque élection, a été à l'origine d'une polémique dans la presse, qui a craint la réintroduction subreptice d'une forme de « fichage » des citoyens abstentionnistes.

## B - L'éligibilité

*1.- Inéligibilités et incompatibilités.* Le principe général est que tout électeur est éligible. Ce principe est tempéré seulement par l'article 56 alinéa 3 C., selon lequel peuvent être élus à la Chambre des députés les électeurs âgés de 25 ans révolus, et par l'article 58 alinéa 2 C. qui établit qu'il faut être âgé de 40 ans révolus pour être éligible au Sénat.

Puisqu'il est nécessaire, pour être éligible, d'être inscrit sur les listes électorales d'une Commune, les conditions d'éligibilité sont liées à celles du droit de vote, de sorte que les causes de perte ou de suspension sont les mêmes que celles exposées *supra*.

16 Cf., T. MARTINES, « Artt. 56-58 », in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma, 1984, 84 ; M. IACOMETTI, « Sull'obbligatorietà del voto nelle consultazioni popolari dell'ordinamento giuridico italiano » in *RTDP* 1982, pp. 55 et s.

17 E. BETTINELLI, « *Diritto di voto* » in *Dig. Disc. pubbl.*, V, Torino, 1990, p. 231.

18 Dont l'article unique a abrogé le n° 3) du premier alinéa de l'article 2 du texte unique des dispositions concernant le statut des employés civils de l'État, approuvé par le décret du Président de la République n° 3 du 10 janvier 1957. Le certificat est désormais délivré à la requête des intéressés pour un usage exclusivement privé (volontariat, adoption internationale, installation définitive à l'étranger).

La Constitution prévoit l'*inélégibilité* et l'*incompatibilité*, mais en laisse la réglementation à la loi <sup>19</sup>, en se limitant à établir que personne ne peut appartenir simultanément aux deux Assemblées <sup>20</sup>.

Les causes d'*inélégibilité* empêchent que le mandat électoral puisse être valablement constitué, de sorte que l'élection éventuelle serait nulle. L'*inélégibilité* vise à assurer l'égalité des chances entre les candidats, pour permettre au processus électoral de se dérouler correctement.

Le fondement et la réglementation de l'*incompatibilité* sont différents. Un candidat, valablement élu, exerce une autre charge non cumulable avec la fonction de parlementaire ; il s'agit donc d'une simple cause d'empêchement dont l'intéressé peut se défaire en choisissant l'une des fonctions compatibles. La raison d'être de l'*incompatibilité* vise à empêcher que des conflits d'intérêts ou des empêchements liés à la fonction considérée incompatible puissent faire obstacle à l'exercice impartial des fonctions électives.

La Cour constitutionnelle a orienté le législateur ordinaire en établissant que, s'agissant des limitations à un droit fondamental d'un ordre juridique démocratique, l'éligibilité doit constituer la règle et l'*inélégibilité* l'exception (arrêt n° 42 de 1961). L'*inélégibilité* doit être soumise à « une stricte interprétation » ; elle n'est justifiable que pour protéger des valeurs constitutionnelles aussi importantes que celles qui sont sacrifiées (arrêt n° 46 de 1969), de sorte que le législateur doit éviter toute incertitude dans la caractérisation des hypothèses d'*inélégibilité* (arrêt n° 166 de 1972).

Les dispositions sur les causes d'*inélégibilité* sont contenues en très grande partie dans le « texte unique des lois portant normes pour l'élection de la Chambre des députés » (décret du président de la République n° 361 de 1957).

Exception faite des magistrats, qui (sauf pour ceux qui sont en service dans les magistratures supérieures) ne sont pas éligibles dans les circonscriptions soumises à la compétence territoriale des juridictions dans lesquelles ils ont exercé leurs fonctions dans les six mois précédant la date d'acceptation de la candidature <sup>21</sup>, nous pouvons réunir les causes d'*inélégibilité* en trois groupes : le premier concerne des sujets qui, par leur charge ou leurs fonctions, pourraient exercer une *captatio benevolentiae* sur les électeurs ou porter atteinte à la parité entre candidats (la loi énumère, par exemple, les présidents d'exécutifs de Provinces, les maires de communes de plus de 20.000 habitants, les chefs et adjoints de police, les chefs de cabinet des ministres...) <sup>22</sup>. Ces causes d'*inélégibilité* ne sont pas applicables si les fonctions exercées ont cessé au moins 180 jours avant la fin de la législature. Un second groupe de causes d'*inélégibilité* concerne les personnes travaillant pour des Gouvernements étrangers (comme les diplomates, les consuls et les attachés dans des légations et consulats étrangers... : article 9 du texte unique). Un troisième groupe comprend enfin des catégories de personnes ayant des rapports économiques particuliers avec l'État (concessionnaires de services publics, dirigeants et conseillers de sociétés subventionnées par l'État... : article 10 du texte unique).

La loi établit expressément, pour le premier groupe, que les causes d'*inélégibilité* doivent avoir disparu avant la présentation de candidature, mais la règle est considérée communément valable pour les autres catégories. Les causes

---

19 Article 65 alinéa 1<sup>er</sup>.

20 Article 65 alinéa 2.

21 Article 8 du texte unique, tel que modifié par la loi n° 13 de 1997.

22 L'arrêt n° 344 de 1993 a déclaré l'inconstitutionnalité de l'article 7, lettre a) du texte unique, qui établissait l'*inélégibilité* parlementaire des conseillers régionaux.

d'inéligibilité survenues en cours de mandat électif opèrent comme causes d'incompatibilité, puisque, la candidature ayant été valablement présentée et le mandat parlementaire valablement constitué, le parlementaire intéressé est seulement obligé de choisir entre les deux charges.

La loi ordinaire<sup>23</sup> a en outre introduit pour les élections régionales et locales un troisième ordre de limitations à l'éligibilité : l'« impossibilité de candidature ». Elle a ainsi établi que ne peuvent être candidats à des fonctions électives les citoyens qui ont subi des condamnations pour des infractions déterminées (infractions liées au phénomène mafieux, trafic d'armes et de drogue, certaines infractions liées à des offices publics soit par abus de pouvoir soit par la violation des devoirs inhérents à une fonction publique), ou bien qui sont soumis à des mesures de sûreté liées à des phénomènes mafieux. Il s'agit d'une inaptitude fonctionnelle absolue, à laquelle l'intéressé ne peut mettre fin, et qui a pour conséquence la nullité de l'élection ou la déchéance du mandat en cas de survenance des causes d'« impossibilité de candidature ». En ce sens, il n'est pas facile de saisir la différence avec l'inéligibilité, puisqu'il est naturellement impossible pour celui qui est en condition d'inéligibilité d'être candidat.

La Cour constitutionnelle a exclu, dans l'arrêt n° 141 de 1996, que cette « impossibilité de candidature » puisse opérer en présence de condamnations ou de mesures de prévention non définitives, en affirmant qu'une diminution excessive du droit d'éligibilité en serait résultée et en prévoyant la seule suspension des fonctions jusqu'à la décision définitive.

On doit enfin signaler le débat, apparu ces dernières années, sur la réglementation du conflit d'intérêts. L'incompatibilité et, selon une doctrine influente, l'inéligibilité doivent compter parmi les instruments destinés à assurer la séparation entre intérêts privés et exercice de fonctions publiques<sup>24</sup>.

**2.- Les candidatures.** La Constitution ne prévoit pas de mesures, comme le dépôt de signatures ou le dépôt d'une caution, pour pouvoir être candidat.

Ces mesures sont cependant fixées par la législation électorale, de façon à combiner l'exigence d'éviter la présentation de candidatures fantaisistes avec l'exigence opposée du secret du vote, qui serait, au moins en partie, compromise par la nécessité de présenter un nombre particulièrement élevé de signatures.

Concernant la présentation des groupes de candidats pour les élections sénatoriales, entre 1.000 à 1.500 signatures d'électeurs inscrits sur les listes électorales doivent donc être déposées pour les communes des Régions dont la population est inférieure ou égale à 500.000 habitants, alors que, pour les Régions dont la population excède le million d'habitants, entre 3.500 et 5.000 signatures sont requises<sup>25</sup>. Différents groupes proportionnels à la population des communes d'origine sont prévus pour la présentation des listes de candidats à la proportionnelle aux élections de la Chambre des députés (de 1.500 à 2.000 signatures minimum jusqu'à 4.000 à 4.500) ; les déclarations de présentation des candidats dans les collèges uninominaux doivent être présentées par 500 à 1.000 électeurs<sup>26</sup>. La règle

23 Loi n° 16 du 18 janvier 1992, portant normes en matière d'élections et de nominations dans les régions et les collectivités locales.

24 Voir l'intervention de A. PACE, « *La proprietà di emittenti televisive determina ineleggibilità parlamentare, non solo incompatibilità nelle cariche di governo* », publié sur le site internet de l'Association Italienne des Constitutionnalistes, <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>.

25 Article 9 alinéa 6 du décret législatif n° 533 du 20 décembre 1993.

26 Article 18 du décret du Président de la République n° 361 de 1957, tel que substitué par la loi n° 277 du 4 août 1993 (voir, sur la constitutionnalité des limites précédentes, respectivement de

précédemment en vigueur, inspirée d'une sorte de *favor electi*, a été abrogée ; aucune signature n'était requise des partis qui, dans la précédente législature, s'étaient déjà constitués en groupe parlementaire ou avaient obtenu au moins un siège dans l'une des deux Chambres.

3.- *La parité entre les sexes.* Des réformes récentes ont inséré dans la Constitution des dispositions relatives à la promotion de la parité entre les sexes en matière électorale.

Le nouveau texte de l'article 117, introduit par la loi constitutionnelle n° 3 de 2001, prévoit en son septième alinéa que « *les lois régionales enlèvent tout obstacle qui empêche la pleine parité des hommes et des femmes dans la vie sociale, culturelle et économique et promeuvent la parité d'accès entre hommes et femmes aux fonctions électives* »<sup>27</sup>. Il est prévu de la même façon pour les Régions à statut spécial que, « *pour atteindre l'équilibre dans la représentation des sexes* », les différentes lois électorales doivent promouvoir des « *conditions de parité pour l'accès aux consultations électorales* »<sup>28</sup>.

La loi constitutionnelle n° 1 du 30 mai 2003 a enfin établi la même obligation de promotion de la parité électorale entre les sexes pour le législateur national, en ajoutant au premier alinéa de l'article 51 C. (« *Tous les citoyens de l'un ou de l'autre sexe peuvent accéder aux fonctions publiques et aux charges électives dans des conditions d'égalité selon les qualités requises fixées par la loi* ») la proposition « *à cette fin la République promeut par des mesures spéciales une égalité de chances entre les femmes et les hommes* »<sup>29</sup>.

C'est en raison notamment d'une jurisprudence constitutionnelle décidément tranchante (outre le défaut d'approbation des statuts régionaux et de la loi-cadre nationale, qui auraient dû fixer les principes de la législation électorale des régionales) qu'il n'y a pas eu d'application par le législateur régional, jusqu'à la modification de l'article 51 C., du principe de promotion de la parité entre les sexes dans l'accès aux fonctions électives.

Au milieu des années 1990, en effet, toutes les lois électorales (relatives tant aux élections nationales qu'aux élections régionales et municipales) prévoyaient la présence dans les listes électorales de quotas réservés en raison du sexe des candidats ; aucun des deux sexes ne pouvait être représenté en proportion supérieure à un nombre limite déterminé (deux tiers ou trois quarts, selon les sources ; dans les listes pour l'élection à la proportionnelle à la Chambre des députés, la proportion imposée avait même atteint 50 %).

350 et 700 électeurs, C. cost. n° 83 de 1992). Le nombre requis est diminué de moitié en cas d'élections anticipées.

27 Voir, pour un premier commentaire de cette disposition, L. CARLASSARE, « L'integrazione della rappresentanza : un obbligo per le Regioni », in L. CARLASSARE, A. Dr BLASI, M. GIAMPIERETTI, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, Padova, 2002, pp. 21 et s. et pp. 60 et s. ; A. DEFFENU, « La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei », in *Diritto Pubblico* 2001, p. 609 et s. ; G. BRUNELLI, « Un "ombrello" costituzionale per le azioni positive elettorali », in *Quaderni Costituzionali* 2002, pp. 615 et s.

28 Une disposition de ce genre a été introduite dans chacun des statuts des régions à autonomie spéciale par la loi constitutionnelle n° 2 du 31 janvier 2002. Voir le commentaire de G. CHIARA, « La "pari opportunità" elettorale dei sessi nella riforma degli Statuti regionali speciali », in *Giur. Cost.* 2/2001, p. 839.

29 On peut lire le vif débat sur le sens et la portée possible de cette dernière modification constitutionnelle, avec des interventions de R. BIN, R. TOSI et A. D'ALOIA, sur le forum on-line de la revue *Quaderni costituzionali*, à l'adresse suivante : <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/>.

La Cour constitutionnelle déclara cependant, dans l'arrêt n° 422 de 1995 (où elle fit largement usage de l'instrument de l'inconstitutionnalité dérivée), l'inconstitutionnalité de toutes les dispositions de lois qui prévoyaient des mécanismes de quotas électoraux<sup>30</sup>, en les jugeant résolument contraires au principe de liberté de vote, qui n'admettrait pas de dérogation au principe d'égalité formelle.

Après l'introduction dans la Constitution de ces dispositions de promotion de la parité en matière électorale, la doctrine s'est tout de suite divisée sur la question de savoir si ces dernières constituent un dépassement explicite de cette jurisprudence (de laquelle elles ont, de fait, modifié un des paramètres constitutionnels de référence), susceptible d'ouvrir la voie à l'adoption future de nouveaux mécanismes de quotas réservés, ou si elles doivent plutôt toujours être interprétées à l'aune de cette jurisprudence<sup>31</sup> (dans ce cas, naturellement, seules seraient admissibles les mesures de promotion de la parité dans les condition d'accès, et donc en dernière analyse de promotion de l'égalité substantielle, sans aucun mécanisme destiné à assurer la candidature et, à plus forte raison, l'élection de personnes du sexe sous-représenté<sup>32</sup>).

La Cour constitutionnelle semble avoir au moins pris en considération la première des solutions, en prenant acte du changement des paramètres constitutionnels déduits de l'arrêt n° 422 de 1995, mais a affirmé la constitutionnalité des mesures établies justement pour qu'elles soient compatibles avec la nouvelle conception du droit de vote élaborée en cette occasion. En effet, dans l'arrêt n° 49 de 2003, la Cour constitutionnelle a déclaré non fondée, la question de constitutionnalité relative à certains articles de la loi régionale de la Vallée d'Aoste relative à des « modifications à la loi régionale n° 3 du 12 janvier 1993 (Normes pour l'élection du Conseil régional de la Vallée d'Aoste) ». Cette question avait été soulevée par le Gouvernement, sur le fondement des article 3 alinéa 1<sup>er</sup> et 51 C., en considération du fait que la mesure prévue par la loi déferée « ne peut être qualifiée d'une de ces "mesures législatives, délibérément inégales"... pour lesquelles la Cour a considéré qu'elles ne pouvaient "affecter directement le contenu de ces mêmes droits, rigoureusement garantis d'une façon égale à tous les citoyens en tant que tels", parmi lesquels, en particulier, les conditions d'éligibilité (arrêt n° 422 de 1995). Aucune mesure d'"inégalité" n'est en effet prévue, dans le but de favoriser des individus appartenant à des groupes désavantagés, ou de

30 Furent en particulier annulés les articles 5 alinéa 2 dernière période, et 7 alinéa 1<sup>er</sup>, dernière période, de la loi n° 81 du 25 mars 1993 ; l'article 2 de la loi n° 415 du 15 octobre 1993 ; l'article 1<sup>er</sup> alinéa 6 de la loi n° 43 du 23 février 1995 ; l'article 4 alinéa 2 dernière période, du décret du Président de la République n° 361 du 30 mars 1957. L'arrêt a suscité un très vif débat : lire notamment A. PIZZORUSSO, E. ROSSI, « Le azioni positive in materia elettorale », in B. BECCALLI (a cura di), *Donne in quota*, Milano, 1999.

31 Limitons nous à quelques remarques fondamentales : F. LANCHESTER excluait en principe que « l'escamotage d'une réforme constitutionnelle éventuelle » puisse être possible, s'agissant de « principes fondamentaux de l'ordre juridique susceptibles de contrôle de la part de la Cour constitutionnelle » (*Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Roma, 1990, p. 98) ; A. PIZZORUSSO et E. ROSSI (*op. cit.*, pp. 184-186) n'excluaient pas l'hypothèse improbable d'une décision d'inconstitutionnalité de disposition, même de rang constitutionnel, contraire à l'interprétation donnée dans l'arrêt n° 422 de 1995. Dans la discussion plus récente, on ne réfute d'ailleurs pas *a priori* de considérer la réintroduction d'un système de quotas : voir notamment G. BRUNELLI, « Le "quote" riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale) », in *Le Regioni* n. 3/2001, pp. 531 et s.

32 Des incitations de nature financière destinées à favoriser les candidatures de femmes ou des dérogations à l'égalité de traitement quant à l'accès aux moyens d'information pour assurer aux femmes candidates une meilleure visibilité, ou encore, toujours par exemple, l'incitation d'« élections primaires », avec consultation préventive des électeurs dans le cadre de laquelle les candidatures féminines pourraient être promues par des campagnes de communication spéciales pourraient, sous cet aspect, être considérés compatibles avec les principes constitutionnels.

« compenser » ces désavantages à travers des avantages attribués par la loi ». La Cour a ensuite exclu « une incidence sur un droit hypothétique d'aspirants candidats à être inscrits sur une liste, étant donné que... les dispositions en question établissent une obligation relative non pas à l'exercice du vote ou à l'exercice des droits des citoyens éligibles, mais à la formation des choix libres des partis et des groupes qui forment et présentent les listes électorales, en leur interdisant (seulement) la possibilité de présenter des listes formées par des candidats d'un seul sexe. Cette obligation négative opère seulement dans la phase antérieure à la compétition électorale proprement dite, et ne la concerne donc pas directement ». La Cour a donné acte au fait que « l'obligation que la norme déférée impose à la liberté des partis et des groupes qui présentent les listes doit aussi être évaluée, aujourd'hui, au regard d'un cadre constitutionnel de référence qui a évolué par rapport à celui qui était en vigueur à l'époque de la décision de la Cour invoquée par le requérant au soutien de sa question de constitutionnalité » (c'est-à-dire l'arrêt n° 422 de 1995). Elle a néanmoins rappelé avoir exprimé, justement dans cet arrêt, « une évaluation positive de mesures – tendant à assurer la présence paritaire effective des femmes dans les fonctions représentatives – librement adoptées par les partis politiques, associations ou groupes qui participent aux élections, même au moyen de mesures spéciales concernant la présentation des candidatures », et a conclu que les dispositions déférées opéraient sur le même terrain, de sorte que « ce que l'on souhaitait voir advenir à travers des choix statutaires ou réglementaires des partis... est ici poursuivi par l'effet d'une obligation législative... qui se justifie pleinement au regard de la finalité promotionnelle aujourd'hui expressément prévue par la norme statutaire ». La Cour a enfin observé que, en l'espèce, « l'obligation imposée... ne semble cependant pas susceptible d'affecter à proprement parler de façon significative l'objectif de rééquilibrage dans la composition par sexe de la représentation. En effet, elle se résout seulement dans le fait d'empêcher qu'il y ait, au moment où se déterminent les libres choix de chaque parti et groupe pour la formation des listes, une discrimination défavorable à l'un des sexes, à travers l'exclusion totale de candidats appartenant à ce dernier. Les « conditions de parité » entre les sexes, que la norme constitutionnelle demande à promouvoir, sont ici imposées dans la mesure minimale d'une non-discrimination, dans les candidatures, au désavantage de l'un des deux sexes ».

Ce dernier arrêt a par ailleurs été rendu avant l'approbation de l'amendement de l'article 51 C., de sorte que l'on ne peut exclure que la position de la Cour soit destinée à être précisée ultérieurement.

**4.- La protection des minorités linguistiques.** D'autres normes destinées à assurer la représentation de catégories particulières sont prévues, quant à la délimitation des collèges électoraux, pour protéger les minorités linguistiques<sup>33</sup>. C'est toujours pour protéger ces minorités que les statuts des Régions à statut spécial prévoient le principe de la représentation proportionnelle. L'article 25 du Statut du Trentin-Haut-Adige (décret du président de la République n° 670 du 31 août 1972)

33 Selon l'art 7 alinéa 1<sup>er</sup> lettre a) de la loi n° 277 du 4 août 1993, « dans les zones dans lesquelles il y a des minorités linguistiques reconnues, la délimitation des collèges doit tenir compte de l'exigence de faciliter leur inclusion dans le plus petit nombre possible de collèges, même en dérogation avec les principes et les critères ici indiqués. Ce même article ajoute (lettre b) que « pour mettre en œuvre ce qui est prévu dans la lettre a) pour les zones où il y a des minorités linguistiques reconnues, les écarts de population à la moyenne affectée à chaque circonscription sont justifiés jusqu'à 15 % en plus ou en moins », c'est-à-dire bien au-delà de la limite de 10 % acceptable dans les autres cas. L'article 7 alinéa 1<sup>er</sup> lettre d) de la loi n° 276 du 4 août 1993 pour les élections au Sénat est plus clair encore : « dans les zones où il y a des minorités linguistiques reconnues, la grandeur et la délimitation des collèges doivent en favoriser l'accès à la représentation, même en dérogation aux principes et critères indiqués dans les autres lettres du présent alinéa ; à cette fin, ces minorités doivent être incluses dans le plus petit nombre possible de collèges ».

disposait que « le Conseil régional est élu à la proportionnelle... selon les normes établies par la loi régionale ». La Cour constitutionnelle, considérant que « le statut spécial, dans son ensemble, a... établi un système de garanties particulières pour la protection des minorités linguistiques, pour en sauvegarder l'identité et en garantir la représentation dans les institutions régionales et locales », a affirmé que le choix du système proportionnel « répond à la nécessité d'un système électoral qui rende possible... la représentation des minorités linguistiques dans les institutions, en permettant aux groupes linguistiques de s'exprimer aussi en tant que tels, conformément au libre choix des électeurs ». C'est pourquoi la Cour a déclaré inconstitutionnelle une loi régionale du Trentin-Haut-Adige qui prévoyait un seuil minimal pour l'accès au Conseil régional, car il faisait « obstacle à l'accès du groupe linguistique ladin » (arrêt n° 356 de 1998).

Aujourd'hui, le principe proportionnaliste a été conservé par ce statut uniquement pour les élections de la Province de Bolzano. Cela n'altère néanmoins pas significativement le cadre aujourd'hui dessiné (considération également faite que le Conseil régional du Trentin-Haut-Adige est composé de conseillers provinciaux élus à Bolzano et à Trente).

5.- *Les sénateurs à vie.* Bien qu'il ne s'agisse pas d'une dérogation aux conditions générales d'éligibilité<sup>34</sup>, on doit considérer, conformément à l'article 59 C., que, « Sauf renonciation, tout ancien Président de la République est sénateur de droit et à vie. Le Président de la République peut nommer sénateurs à vie cinq citoyens ayant honoré la Patrie par des mérites éminents dans le domaine social, scientifique, artistique et littéraire ». La disposition relative aux sénateurs nommés par le président a toujours été interprétée comme ne pouvant jamais dépasser le nombre de cinq (et donc qu'il s'agissait de la limite maximale de sénateurs éligibles par le président de la République) ; le président Pertini a enfreint cette pratique en nommant, le 18 juillet 1984, deux sénateurs honoraires en plus des cinq qui siégeaient déjà au Sénat, et en introduisant donc l'interprétation selon laquelle cinq serait la limite maximale imposée au pouvoir de nomination de chaque président<sup>35</sup>. La présidence Cossiga a confirmé, tout de suite après, la nouvelle interprétation, mais ce point demeure controversé.

---

34 Mais plutôt d'une exception à la règle de l'élection de l'assemblée parlementaire qui, dans les intentions du constituant Alberti qui fit cette proposition, devait constituer le complément du principe de souveraineté populaire, plus qu'une dérogation, justifié par l'intérêt d'assurer une contribution à la discussion parlementaire de personnes d'une stature morale et intellectuelle exceptionnelle. La nomination de sénateurs à vie a été considérée comme un acte typiquement présidentiel, qui ne peut pas être conditionné par une proposition gouvernementale ; le caractère exceptionnel de cette nomination explique qu'elle peut aussi concerner des personnes de moins de 40 ans.

35 Voir, sur ce débat, R. MORETTI, « Article 59 », nel *Commentario breve alla Costituzione* diretto da V. CRISAFULLI et L. PALADIN, Padova, 1990, pp. 371 et s. Une partie de la doctrine a craint l'éventualité qu'une exercice imprudent du pouvoir présidentiel de nomination puisse finir par altérer, dans le temps, la proportion entre les sénateurs élus et les sénateurs à vie jusqu'à la conséquence extrême de la formation d'une sorte de « parti du président » (voir L. PALADIN, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1992, p. 273).

## II – LES MODALITÉS DE L'ÉLECTION (CAMPAGNE ÉLECTORALE ET SYSTÈME ÉLECTORAL)

### A - La campagne électorale

1.- *Les normes applicables en matière de campagne électorale et le principe de la « par condicio ».* La Constitution ne réglemente pas explicitement la campagne électorale. En tout état de cause, les principes fondamentaux en la matière sont ceux de la libre manifestation de pensée (article 21), de la liberté de vote (article 48), et du droit de tous les citoyens à accéder dans des conditions d'égalité aux fonctions électives (article 50), avec le tempérament actuel des dispositions commentées relatives à la parité. Le législateur peut donc intervenir pour réglementer la confrontation politique et la propagande électorale et pour garantir ces valeurs constitutionnelles (Cour constitutionnelle, arrêt n° 48 de 1964).

La réglementation électorale <sup>36</sup> (contenue essentiellement dans la loi n° 515 de 1993 et dans la loi n° 28 de 2000, portant « dispositions pour la parité d'accès aux moyens d'information durant les campagnes électorales et référendaires et pour la communication politique) est destinée à garantir aux différents sujets politiques l'égalité de traitement au sens strict, indépendamment des résultats atteints lors des consultations précédentes <sup>37</sup>.

La loi n° 515 de 1993 (qui a fixé le régime des dépenses électorales de chaque candidat et des formations politiques, a posé des limites à la diffusion des sondages électoraux et a établi des dispositions pour la garantie de l'égalité d'accès aux moyens d'information dans les trente jours précédant la date des élections) avait pour objectif de garantir l'égalité de traitement entre les candidats dans la période préélectorale, à travers la mise à disposition d'espaces spéciaux de propagande dans le service public radiotélévisé et l'obligation faite à tous les dirigeants des mass media de règles garantissant la *par condicio*.

Cette réglementation a été reformulée par la loi n° 28 de 2000, qui établit une réglementation générale de la communication politique s'appliquant aussi hors période électorale. Selon cette loi, la communication politique est définie comme « la diffusion sur des media radiotélévisés de programmes contenant des opinions et des appréciations politiques » (article 2). Pour assurer à tous les sujets politiques une communication politique dans des conditions égales, la loi prévoit l'offre obligatoire de programmes de communication politique par les réseaux radiotélévisés publics selon des critères qui assurent impartialité et équité (article 3). Les règles concrètes pour l'application de cette dernière disposition, ainsi que les critères spécifiques que les réseaux publics et privés devront suivre au cours de la période électorale, sont établis par la Commission parlementaire pour l'orientation et la surveillance des réseaux radiotélévisés et par l'Autorité de garantie pour les communications.

---

36 Une partie de la doctrine considère que la matière électorale est couverte par une réserve de loi, conformément à l'article 72 dernier alinéa C. qui exclut la procédure législative déconcentrée d'approbation en Commission pour les projets de loi « en matière électorale », et aux articles 51 alinéa 1<sup>er</sup> et 65 alinéa 1<sup>er</sup> (G. FERRARI, « Elezioni politiche (ordinamento) », in *Enc. Dir.*, XIV, Milano, 1965, pp. 731 et s.). L. CIAURRO précise qu'il s'agit à son avis d'une réserve de loi relative, qui admet donc le concours de sources secondaires pour la réglementation de mise en œuvre et de détail « Elezioni III) Elezioni politiche : operazioni elettorali », in *Enc. Giur.*, XII, Milano, 1989, p. 2 de l'article)

37 La source précédente était la loi n° 212 du 4 avril 1956 (modifiée par la loi n° 130 du 24 avril 1975), qui n'établissait pas cependant une réglementation organique de la matière.

La loi n° 28 de 2000 introduit en effet une réglementation spécifique de la communication politique durant la période électorale (qui s'étend de la date de convocation des électeurs jusqu'à la clôture des opérations de votes). Une répartition spéciale des espaces entre tous les sujets politiques selon les principes d'égalité de traitement, d'objectivité, d'exhaustivité et d'impartialité de l'information doit être assurée.

La Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la constitutionnalité de la loi n° 28 de 2000 dans son arrêt n° 155 de 2002. La question qui avait été soumise à la Cour concernait le cœur même de la loi en question, puisque le juge *a quo* considérait qu'elle avait impliqué la « totale fonctionnalisation » de la radiotélévision : la parité nécessaire entre les différentes forces politiques aurait en effet empêché aux réseaux privés de manifester leur identité politique, en violation, disait-on, de l'article 21 de la Constitution. La Cour n'a pas partagé cette position et a rappelé, dans une décision très inspirée, que « *le pluralisme, l'objectivité, l'exhaustivité et l'impartialité de l'information, l'ouverture aux différentes opinions, tendances politiques, sociales culturelles et religieuses* » sont des principes fondamentaux du système radiotélévisé et que les chefs d'entreprises privées sont tenus à leur respect, à l'intérieur d'un ensemble dans lequel ils doivent concourir avec les sujets publics à la réalisation des valeurs constitutionnelles. Puisqu'il faut garantir « *le caractère nécessairement démocratique du processus continu d'information et de formation de l'opinion publique* », il faut opérer une combinaison entre les différents droits affectés par la réglementation en matière d'information (parmi lesquels la « *liberté d'expression des réseaux privés* »). Par ailleurs, cette réglementation ne doit pas seulement concerner la campagne électorale, mais aussi d'autres périodes, « *afin précisément de permettre – en permanence et non pas seulement dans les périodes électorales – la plus large information du citoyen pour former sa conscience politique* ». C'est pour cette raison que les normes établies par la loi sur la « *par condicio* » ont été jugées constitutionnelles par la Cour <sup>38</sup>.

Alors que la loi n° 513 de 1993 se limitait à permettre la propagande électorale par voie de presse et des media radiotélévisés, la loi n° 28 de 2000 prévoit l'obligation pour le concessionnaire du service public radiotélévisé de transmettre les messages politiques « autonomes », qui sont une exposition motivée d'un programme ou d'une opinion politique. Les messages « autonomes » ne peuvent pas interrompre d'autres programmes, de sorte qu'un espace spécial doit leur être réservé. Leur transmission est obligatoire et gratuite seulement pour le concessionnaire du service public, alors que les réseaux privés qui veulent en transmettre peuvent demander un remboursement à l'État, dans des proportions définies chaque année par arrêté ministériel.

En période électorale, ces espaces autonomes doivent être répartis de façon égale entre les différents sujets politiques, en tenant aussi compte des faisceaux horaires de transmission, alors que la publication de messages sur la presse quotidienne et périodique doit être immédiatement communiquée par le titre du message, de façon à permettre aux autres sujets politiques intéressés d'accéder à ces journaux dans les mêmes conditions.

---

38 Il est opportun de rappeler que la Cour constitutionnelle est intervenue récemment sur le thème général de l'information dans une décision (arrêt n° 466 de 2002) où elle a déclaré l'inconstitutionnalité de la réglementation qui permettait aux personnes privées de détenir (sans limite de temps) plus de deux concessions pour l'émission de programmes télévisés sur le territoire national par voie hertzienne.

La diffusion des sondages politiques doit être accompagnée de l'indication de la provenance du sondage (article 8) ; la publication des résultats des sondages est interdite durant les quinze derniers jours précédant la date du scrutin.

**2. Le financement.** Il n'existe pas de disposition constitutionnelle explicite réglementant le financement de la campagne électorale.

Le remboursement des dépenses électorales a été réintroduit par la loi n° 157 de 1999, après l'abrogation partielle de la précédente réglementation générale du financement des partis politiques à la suite du référendum de 1993.

La réglementation du financement public des partis avait été introduite pour la première fois par la loi ordinaire n° 195 du 2 mai 1974. Elle prévoyait une contribution annuelle allouée aux groupes parlementaires, l'interdiction de financements par des collectivités publiques, des sociétés à participation étatique, des organes de l'administration publique et par des sociétés privées (sauf, pour ces dernières, si la somme allouée avait été régulièrement inscrite dans le budget), ainsi que l'obligation pour les partis de présenter un bilan annuel aux Présidents des Chambres. Cette loi instituait de plus une contribution aux dépenses électorales déboursées par les partis pour les élections parlementaires, européennes et régionales.

Un des référendums de 1993 a abrogé les dispositions des articles 3 et 9 de la loi n° 195 de 1974 concernant le financement public des groupes parlementaires.

La réglementation du financement public qui a été néanmoins réintroduite par la loi n° 2 de 1997, dans le sillage de la polémique contre la « partitocratie » qui avait été à l'origine du référendum, a cherché à lier le financement à la liberté de choix de l'électeur, en introduisant la contribution volontaire aux partis et mouvements politiques par tout donateur dans la limite de 0,4 % de l'impôt sur les revenus des personnes physiques<sup>39</sup>.

La loi n° 157 de 1999 a enfin modifié ce système, en éliminant la contribution volontaire et en prévoyant la possibilité pour chaque parti ou mouvement politique d'obtenir le remboursement sur fonds publics des dépenses déboursées pour les élections parlementaires, européennes et régionales, ainsi que pour les consultations référendaires.

Les conditions pour avoir droit au remboursement et les critères de répartition des fonds sont établies par la loi. Le fonds pour les élections de la Chambre des députés est réparti entre les partis qui ont dépassé 4 % des votes valablement exprimés (ou qui ont obtenu au moins un élu dans les collèges uninominaux, pourvu qu'ils aient atteint au moins 1 % des votes valablement exprimés sur le territoire national). Le fonds pour les élections du Sénat de la République est en revanche subdivisé entre les Régions en proportion de leur population respective et ensuite réparti entre les groupes de candidats qui ont eu au moins un candidat élu dans la Région (ainsi qu'entre les candidats qui ne sont liés à aucun groupe mais qui ont été élus ou ont atteint au moins 15 % des voix dans leur collège).

## B.- Le système électoral

**1.- Les normes constitutionnelles.** Comme dans beaucoup d'autres, la Constitution italienne ne contient pas de dispositions spécifiquement consacrées au système électoral au sens strict, c'est-à-dire relatives aux modalités de transformation

39

Il est clair que le quota était destiné généralement au financement de tous les partis ou mouvements, sans que le contribuable puisse en désigner un en particulier.

des voix en sièges. Elle ne tranche pas, en particulier entre systèmes proportionnel ou majoritaire <sup>40</sup>.

Une partie de la doctrine a toutefois soutenu que le système proportionnel aurait été implicitement constitutionnalisé, soit parce que le système majoritaire à collèges uninominaux violerait l'interdiction du mandat impératif (article 67 C.), soit – et surtout – parce que le principe d'égalité substantielle, fixé par l'article 3 alinéa 2 de la Constitution, imposerait que le vote ait le même poids tant « à l'entrée » qu'« à la sortie » <sup>41</sup>.

On a pourtant opposé à cette thèse que : a) si l'interdiction du mandat impératif était un obstacle à l'introduction d'un système majoritaire, la division habituelle en collèges du territoire national, qui est en général prévue dans les systèmes proportionnels, le serait également ; b) le principe du vote égal a traditionnellement voulu seulement signifier (comme on l'a précédemment noté) l'interdiction du vote plural ou multiple ; c) les travaux préparatoires de la Constitution démontrent que les constituants, mêmes s'ils étaient en principe favorables à un système proportionnel, évitèrent sciemment de le constitutionnaliser <sup>42</sup>.

L'examen des travaux préparatoires est d'ailleurs instructif.

Certains constituants soulignèrent en effet la nécessité de ne pas rigidifier dans des dispositions constitutionnelles les normes électorales, car il est opportun de laisser à l'évolution des rapports politiques le choix en faveur de l'un ou de l'autre des deux systèmes. L'Assemblée constituante se limita donc à approuver en II<sup>e</sup> sous-commission un ordre du jour (proposé par Cappi) et en assemblée plénière un autre ordre du jour presque identique (proposé par Giolitti), qui exprimait la volonté de la Constituante d'élire la Chambre des députés au système proportionnel <sup>43</sup>. La Constituante avait indubitablement manifesté une préférence pour le système proportionnel tout en décidant cependant, dans le même temps, de ne pas le constitutionnaliser. Le choix de la proportionnelle correspondait à l'idée d'une démocratie très « ouverte », consciente de la forte différenciation entre les forces politiques protagonistes de la lutte de libération. Dans cette phase historique, la représentation proportionnelle favorisait la construction d'une démocratie qui ne soit pas « scellée » ou (comme en Allemagne) « défensive ». Dans le même temps, ce choix était cohérent avec le soupçon que les différentes forces politiques nourrissaient à l'égard des autres, incertaines qu'elles étaient de l'évolution des rapports de force. Enfin, la proportionnelle (au scrutin de liste pour être précis) était le meilleur système pour exalter le rôle des grands partis de masse, protagonistes des choix constituants. Peu importe le fait que la Constituante n'ait pas exprimé de préférence analogue pour le principe proportionnaliste au regard du système électoral du Sénat, car l'examen des travaux préparatoires démontre que, même dans ce cas, on visait à

40 Exception faite des normes qui, dans des situations particulières, (la protection des minorités) exigent l'adoption du système proportionnel (voir le cas, déjà mentionné, du Trentin-Haut-Adige).

41 Voir en ce sens C. LAVAGNA, « Il sistema elettorale nella Costituzione italiana », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, pp. 857 et s. ; ID., « Istituzioni di diritto pubblico », Torino, 1973, p. 557 ; G. FERRARA, « Democrazia e Stato nel capitalismo maturo », in *Democrazia e diritto*, 1979, pp. 515 et s. ; G. U. RESCIGNO, « *Democrazia e principio maggioritario* », in *Quaderni costituzionali*, 1994, pp. 221 et s.

42 Voir en ce sens M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991, pp. 35 et s. ; *id.* « Riforme elettorali e disegno costituzionale », in *Riforme elettorali* (a cura di M. Luciani e M. Volpi), Roma-Bari, 1995, pp. 96 et s.

43 Voir M. LUCIANI, *Il voto*, *cit.*, pp. 19 et s. et F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, 1981, p. 238.

dessiner un système majoritaire en apparence seulement, mais dans les faits substantiellement proportionnel.

Le choix de ne pas constitutionnaliser le principe proportionnaliste s'explique en outre très bien : c'est justement parce que les constituants savaient que la préférence pour ce principe était liée aux contingences du moment qu'ils voulurent laisser ouverte la possibilité d'y repenser à l'avenir, si les conditions politiques du pays changeaient de façon significative. Le choix en faveur de tel ou tel système électoral apparaissait pour ce qu'il était (et ne peut pas ne pas être), c'est-à-dire pour un choix *politique*. Si l'on enracinait solidement la proportionnelle dans la nouvelle forme de gouvernement, on n'en envisageait pas moins son possible abandon à l'avenir.

2.- *Le vieux système électoral.* Le système électoral de la Chambre des députés était, avant la modification de 1993, rigoureusement proportionnel. Le système adopté était celui des listes concurrentes, avec répartition des sièges entre les listes dans chaque circonscription et regroupement des restes dans un collège national unique (article 1<sup>er</sup> alinéa 2 du décret du président de la République n° 361 du 30 mars 1957, portant texte unique des lois pour l'élection de la Chambre des députés). On dénombrait 32 circonscriptions électorales (collèges) très différemment « découpées » puisque (abstraction faite du collège de la Vallée d'Aoste, pourvu d'un seul siège) 3 sièges étaient attribués dans les collèges de Trieste ou de Campobasso-Isernia alors que 54 sièges étaient pourvus dans le collège Rome, Viterbe, Latina, Frosinone.

L'électeur pouvait procéder à des votes préférentiels (seulement) parmi les candidats de la liste qu'il avait choisie (articles 4 alinéa 3 et 59 alinéa 2 du décret du président de la République n° 361 de 1957). Le nombre maximal de préférences s'élevait à trois dans les collèges pourvus de 15 sièges au plus et à quatre dans les collèges pourvus d'au moins 16 sièges (article 59 alinéa 2).

Les sièges étaient attribués aux listes, dans les collèges, proportionnellement aux votes obtenus avec la *méthode Imperiali* (quotient corrigé par l'ajout de deux sièges au diviseur) (article 77 alinéa 1, lettre 2). Les sièges résiduels, qui n'avaient pas été répartis dans les collèges, étaient réservés à un collège national et attribués aux listes en proportion des votes restants (avec la méthode du quotient naturel). Seules les listes qui avaient obtenu au moins 300.000 votes valablement exprimés *et* un siège dans au moins un collège participaient, par ailleurs, à la distribution dans le collège national (il s'agissait d'une véritable *clause de barrage*, même si elle était cachée).

Le système électoral du Sénat était plus complexe. Ce système semblait apparemment majoritaire, mais fonctionnait en réalité selon la méthode proportionnelle, avec des effets semblables à ceux de la Chambre des députés.

La loi n° 29 du 6 février 1948 prévoyait une répartition des collèges entre les Régions en proportion de la population y résidant, et l'attribution à chaque collège d'un seul siège (article 2). Les candidats (article 9) présentaient leur candidature en se rassemblant dans des groupes avec d'autres candidats du même groupe politique (nous verrons bientôt la raison de cette étrange disposition). Le siège était attribué au candidat qui avait obtenu un nombre de voix valablement exprimées d'au moins 65 % des votants (article 17 alinéa 2).

Comme il était prévisible, aucun candidat n'atteignait ce pourcentage insensé (les rares cas concernaient des candidats démocrates chrétiens ou, dans le Haut Adige, les candidats du *Südtiroler volkspartei*). L'immense majorité des sièges était donc attribuée en faisant refluer dans les circonscriptions régionales tous les sièges non attribués par le système majoritaire, et en attribuant donc les sièges, selon la

*méthode d'Hondt*, aux groupes de candidats (voici expliquée la disposition dont nous traitons *supra*) en proportion de la somme des voix obtenues par les membres du groupe (article 19).

Le *rendement* des deux systèmes (c'est-à-dire la capacité à photographier la réalité politique) était presque égal. On peut en effet calculer (pour les élections jusqu'en 1987) que le parti le plus fort à la Chambre des députés (la Démocratie chrétienne) a été sur-représenté d'environ 3,3 % et le second parti (le Parti communiste) d'environ 1,3 %, alors que le troisième (le Parti socialiste) a été presque exactement représenté et que les partis les plus petits étaient, en revanche, sous-représentés (aux élections de 1987, la Démocratie chrétienne avait besoin, pour chaque siège, de 56.636 voix, alors qu'un petit parti comme Démocratie prolétaire devait compter 80.424 voix). On doit enfin rappeler que la *clause de barrage* dont nous traitons peu avant a eu pour conséquence de barrer l'accès à la représentation de forces politiques assez importantes (le cas le plus connu est celui du Parti socialiste d'unité prolétaire qui, parce qu'il n'était parvenu à conquérir aucun siège dans les collèges, n'a pas eu de députés même s'il avait obtenu 1,9 % des voix au plan national). Le système électoral du Sénat a produit des effets semblables, ainsi que nous le disions.

Quant au *nombre de partis* représentés au Parlement, on en dénombrait (à la Chambre des députés) 10 en 1948, 9 en 1953, 12 en 1958, 10 en 1963, 9 en 1968, 9 en 1972, 11 en 1976, 13 en 1983, 14 en 1987, 15 en 1992 (dernière élection de l'ancien système). Comme on le voit, il s'agit de résultats assez conformes à la moyenne des systèmes proportionnels.

Quant à l'*utilisation du vote préférentiel*, on a calculé un taux d'utilisation moyen d'environ 30 % entre 1953 et 1987<sup>44</sup>. On doit par conséquent considérer trois choses : a) le pourcentage a été calculé en tenant compte du *total* des préférences exprimables (qui pouvaient s'élever à trois ou quatre). Cela signifie que plus de 30 % sûrement des bulletins contenait au moins un vote de préférence ; b) l'utilisation du vote de préférence était très différenciée selon le parti choisi. Le taux d'utilisation du vote préférentiel était en particulier très élevé pour la Démocratie chrétienne (de 34,5 % en 1976 à 40,7 % en 1987) ; c) les motivations du vote préférentiel étaient différentes pour chaque électeur. Si, pour l'électorat démocrate chrétien, le grand nombre de préférence manifestait le taux élevé de lutte interne entre les courants, le nombre de préférence de l'électorat exprimait en revanche la fidélité de l'électorat aux indications de l'appareil quant aux candidats à élire<sup>45</sup>.

**3.- Un système mis en accusation.** La crise profonde de « délégitimation » politique des partis traditionnels que l'Italie a traversé entre la fin des années 1980 et le début des années 1990 a été à l'origine des profondes innovations de la réglementation électorale.

La première modification résulte du référendum abrogatif qui, en 1991, a éliminé la préférence multiple, en introduisant la *préférence unique*. Les promoteurs du référendum poursuivaient deux objectifs. Le premier, le moins évident mais le plus important, était de jeter les bases nécessaires à l'introduction d'un système majoritaire uninominal. Le deuxième but, plus évident, était de combattre les mauvaises habitudes que le vote préférentiel avait causées dans certaines zones du

44 A. AGOSTA, « Ceto politico e competizione elettorale alla prova della preferenza unica : le elezioni politiche del 1992 in Sicilia » in *Far politica in Sicilia. Deferenza, consenso e protesta* (a cura di M. Morisi), Milano, 1993, p. 261.

45 A. AGOSTA, « Ceto politico », *op. cit.*, pp. 264 et s.

pays. On sait en effet que, dans certains endroits, le vote était littéralement « acheté » et que le système de la préférence multiple permettait – de façon il est vrai marginale – un contrôle efficace sur l'électeur (il suffisait, en effet, de demander à untel de voter pour les candidats affublés – mettons – des chiffres 3, 7, 12 et 14 ; à tel autre de voter pour les candidats n° 7, 3, 14 et 13 ; à un troisième de choisir les candidats n° 12, 14, 3 et 7 etc., pour savoir exactement si la promesse de vote avait été respectée ou non). La préférence multiple permettait en outre le système des « cordées », c'est-à-dire le « raccordement » de candidats de second plan à un candidat fort, qui pouvait entraîner, par son prestige, les candidats les plus faibles. Tout cela pouvait, selon certains, abaisser le niveau qualitatif des candidatures. Il est en revanche douteux que l'on puisse imputer au système de préférences le phénomène des courants au sein des partis, qui avait et a des motivations plus complexes (l'indiscipline politique traditionnelle de nombreux partis ; le pluralisme idéologique...).

L'adoption de la préférence unique (qui porta le taux du vote préférentiel à 54 % au plan national aux élections de 1992) trahit nombre des attentes. Cela dramatisa d'une part le choix des candidats, en provoquant un fort localisme des candidatures et un « découplage des zones d'influence »<sup>46</sup>, tout en aggravant d'autre part le phénomène des courants, en empêchant au centre de solliciter l'une ou l'autre de la distribution des voix, comme c'était au contraire possible avec le système de la préférence multiple<sup>47</sup>.

**4.- Le nouveau système électoral.** La seconde innovation a été plus radicale. La brèche a été créée ici encore – dans le cadre d'une tendance générale à superposer la démocratie référendaire à la démocratie représentative –<sup>48</sup> par un référendum abrogatif, précisément par celui qui, le 18 avril 1993, donna le coup de grâce au vieux système électoral, en permettant l'introduction d'un système (partiellement) majoritaire. Deux lois ont fait suite à ce référendum (n° 276 et 277 du 4 août 1993), qui ont complètement modifié la réglementation électorale pour le Sénat et pour la Chambre. Alors que le vieux décret du Président de la République n° 361 de 1957 est demeuré en vigueur (quoique profondément modifié par la loi de réforme), on a adopté pour le Sénat – dont la réglementation était totalement bouleversée – un nouveau texte unique (décret législatif n° 533 du 20 décembre 1993).

Le nouveau système électoral pour la Chambre des députés prévoit que les sièges sont répartis en 27 circonscriptions. Dans chacune d'elles (sauf celui de la Vallée d'Aoste, auquel n'est attribué qu'un siège) 75 % des sièges sont attribués au scrutin majoritaire uninominal à un tour (article 1 alinéa 3) et 25 % au scrutin proportionnel (article 1 alinéa 4).

Les partis présentent des listes de candidats pour la partie proportionnelle et des candidatures individuelles pour les collèges uninominaux, qui sont cependant « raccordés » – (pour des raisons que l'on examinera bientôt) aux listes (article 18).

Les sièges à distribuer proportionnellement sont attribués au plan national, avec la *méthode du quotient naturel*, en les divisant (seulement) entre les listes ayant obtenu au moins 4 % des votes valablement exprimés (article 83). On doit préciser que les votes obtenus par les listes ne participeront pas tous du chiffre électoral national. Pour éviter des phénomènes de double représentation, on prévoit en effet ce

46 Voir encore A. AGOSTA, « Ceto politico », *op. cit.*, pp. 286 et s.

47 *Ibid.* p. 305 et p. 309.

48 M. FEDELE, *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Roma, 1994, IX.

que l'on appelle le « démembrement » : on soustrait du chiffre électoral de liste autant de voix que celles qui ont été obtenues, dans les collèges dans lesquels un candidat lié à la liste a gagné, par le candidat qui le suit immédiatement, plus une<sup>49</sup>.

Le vote se fait sur deux bulletins : un pour l'attribution des sièges « majoritaires », l'autre pour l'attribution des sièges « proportionnels » (article 4). L'électeur, par conséquent, peut en théorie voter pour un candidat d'une certaine couleur politique et pour une liste d'une couleur opposée (système du panachage).

Le système électoral du Sénat est très semblable. Limitons-nous à signaler les différences les plus importantes et notamment : a) les sièges sont répartis entre les régions (article 57 C. ; article 1<sup>er</sup> du décret législatif n° 533 de 1993) ; b) comme dans le vieux système, les candidats dans les collèges uninominaux se rassemblent en groupes (article 9) ; c) le bulletin de vote est unique (article 14) ; d) le « démembrement » est total, en ce sens que tous les votes obtenus par les candidats appartenant au groupe et déclarés vainqueurs sont soustraits (article 17 alinéa 2) ; e) il n'y a pas de seuil de « barrage » explicite pour participer à l'attribution des sièges « proportionnels » (mais le faible nombre de sièges proportionnels rattachables à chaque circonscription rend de toute façon difficile leur attribution à des formations trop petites) ; f) les sièges « proportionnels » sont répartis par la *méthode d'Hondt* (article 17 alinéa 3).

Deux des principaux bénéfices auxquels on s'attendait avec le nouveau système électoral n'ont pas été obtenus : l'amélioration de la qualité du personnel politique et la diminution du nombre des partis représentés au Parlement. La qualité des nouveaux parlementaires est tout d'abord très inégale ; par ailleurs, 12 listes ont obtenu des sièges aux élections de 1994 grâce au reliquat proportionnel, et ce nombre s'est à peine réduit (8) en 1996. On doit en outre considérer que : a) certains sièges majoritaires ont été conquis par des candidats liés à des forces politiques locales, ce qui augmente la variété du panorama ; b) les formations qui avaient présenté des candidats en commun sont très variées, de sorte que l'on a assisté au sein du Parlement, une fois l'exigence des alliances devenue superflue après l'élection, à une multiplication plus grande encore des groupes ; c) les candidatures dans les collèges uninominaux ont été très souvent concédées par les grandes coalitions à des formations politiques très petites, qui ont vendu très chèrement leur appui électoral dans les autres collèges.

On a obtenu quelque résultat quant au renforcement des majorités de gouvernement et à la clarté de l'issue électoral. Le système électoral a, en effet, permis une certaine bipolarisation du système politique, même si certaines formations ont toutefois un rapport problématique avec leur « pôle » d'appartenance (c'est le cas de Refondation communiste et de la Ligue du Nord). En outre, la logique du système électoral a favorisé la formation de coalitions politiques hétérogènes sur la solidité et la fidélité desquelles on ne peut tranquillement parier<sup>50</sup>. L'extrême brièveté de la XII<sup>e</sup> législature (1994-1996) et les crises de gouvernement qui ont traversé la XIII<sup>e</sup> en disent long sur la permanence des difficultés du système politique.

En réalité, une fois de plus est démontrée l'erreur consistant à résoudre les problèmes d'un système politique d'un coup de baguette magique : les réformes

49 Voir, pour une description synthétique du démembrement A. FERRARA, « Scorporo », in *Dizionario costituzionale*, M. AINIS (a cura di), Roma-Bari, 2000, p. 424. G. SARTORI, a mis en évidence la complexité du nouveau système électoral en lui affublant le nom de *mattarellum*, jeu de mot moquant son initiateur, Mattarella.

50 S. FABBRINI, *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Roma-Bari, 1994, 72.

institutionnelles peuvent aider un processus de restructuration politique en cours ou en inciter le commencement, mais ne peuvent pas se substituer à l'initiative politique<sup>51</sup>.

Au contraire de ce qui advient pour le référendum abrogatif<sup>52</sup>, l'abstentionnisme n'a aucun effet sur les résultats des consultations électorales, pour lesquelles aucun quorum de participation n'est prévu.

La Constitution n'a pas prévu de soustraire les règles du jeu électoral à la révision par les majorités parlementaires pour les nouvelles élections. L'introduction d'une telle règle a été souhaitée lors du débat général sur le statut de l'opposition, avec les autres mesures considérées comme nécessaires pour adapter la philosophie implicitement proportionnaliste de la Constitution à l'effet tendanciellement bipolaire du nouveau système électoral.

La répartition des sièges disponibles entre les circonscriptions électorales a été réglementée par les articles 56 alinéa 4 et 57 alinéa 4.

L'article 56 fixe à 630 le nombre des députés<sup>53</sup> et établit que « *La répartition des sièges entre les circonscriptions s'effectue en divisant le nombre d'habitants de la République, tel qu'il résulte du dernier recensement général de la population, par six cent trente, et en distribuant les sièges en proportion de la population de chaque circonscription, sur la base des quotients entiers et des plus forts restes* ».

L'article 57 établit que « *Le Sénat de la République est élu sur une base régionale* », fixe à 350 le nombre des sénateurs électifs<sup>54</sup> et dispose que la répartition des sièges entre les circonscriptions (qui doit respecter le nombre minimal de sénateurs fixé pour chaque région au second alinéa) s'opère en proportion de la population des Régions, telle qu'elle résulte du dernier recensement général, sur la base des quotients entiers et des plus forts restes.

La disposition selon laquelle le Sénat est élu sur une base régionale a été constamment interprétée en ce sens que les Régions constituent les plus grandes circonscriptions dans le cadre desquelles se déroulent les opérations électorales, et non pas comme signifiant que les sénateurs sont les représentants des Régions. La caractérisation du Sénat comme véritable Chambre des Régions (ou plus généralement des Autonomies) a été par ailleurs depuis toujours au centre de la discussion sur les « réformes institutionnelles », et est aussi l'objet du dernier projet de réforme constitutionnelle à l'étude aujourd'hui par le Gouvernement<sup>55</sup>.

51 J.-C. ESCARRAS, « Après le "big bang" référendaire de la Cour constitutionnelle, le "trou noir" pour l'Italie? » in *Rev. fr. dr. const.*, n° 13-1993, pp. 183 et s.,

52 L'article 75 alinéa 4 C. prévoit en effet que la majorité des inscrits doit participer au référendum abrogatif.

53 Dans la formulation origininaire de l'article 56, le nombre des députés était variable en fonction de l'extension du corps électoral, à raison d'un député tous les 80.000 électeurs ou fraction supérieure à 40.000. La composition actuelle, fixe, a été introduite par la loi constitutionnelle n° 2 de 1963 ; elle a été expliquée par la doctrine en raison de la spécificité des compétences attribuées à l'Assemblée parlementaire (F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit., p. 237). La haute proportion entre habitants et élus qui en résulte, critiquée par une doctrine influente (C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 438), est justifiée en raison du « polycentrisme décisionnel » de notre Parlement, qui connaît un très grand nombre de Commissions avec pouvoir délibératif (A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, p. 76).

54 Sur les sénateurs honoraires, voir *supra* I. B. Le nombre des sénateurs était initialement variable à proportion d'un tous les 200.000 habitants (ou fraction supérieure à 100.000) de chaque Région, avec un minimum de six sénateurs par Région sauf la Vallée d'Aoste qui n'en comptait qu'un. La loi de révision constitutionnelle n° 3 de 1963 adapta ensuite le texte constitutionnel à la révision adoptée pour la Chambre des députés.

55 Voir, sur le débat relatif à l'opportunité de caractériser le Sénat de Chambre de représentation des intérêts régionaux, F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano : la*

La répartition du territoire en circonscriptions, pour les élections sénatoriales, est matériellement effectuée sur la base du tableau du décret du président de la République n° 30 du 6 février 1948, rectifié par le décret du président de la République n° 84 du 28 février 1948 ; pour la Chambre, sur le fondement du tableau A annexé au décret du président de la République n° 361 de 1957. L'attribution du nombre des sièges à chaque circonscription est effectuée par le décret du président de la République promu par le Ministre de l'intérieur (article 3 du décret du président de la République n° 361 de 1957, ainsi que pour le Sénat l'article 1<sup>er</sup> alinéa 3 de la loi n° 64 de 1958).

### III - ADMINISTRATION ÉLECTORALE ET CONTENTIEUX ÉLECTORAL

#### A - L'administration électorale

La Constitution n'institue pas une administration spéciale pour les opérations électorales ; les différentes phases de la « procédure administrative en matière politique »<sup>56</sup> sont confiées en partie à une organisation « permanente et continue » (relative à la formation et la tenue des listes électorales), en partie à une organisation « transitoire et périodique » qui s'occupe des opérations de vote (elle est temporellement limitée par leur déroulement et donc « intermittente », en raison de la périodicité des élections)<sup>57</sup>.

Pour permettre la participation populaire à la formation de la volonté de l'État, il y a dans chaque procédure électorale différents éléments de la communauté (partis et mouvements politiques, électeurs qui souscrivent aux candidatures, etc.).

Dans le cadre de l'organisation que l'on a dite « permanente », l'ordre juridique permet l'action populaire, à travers les réclamations administratives aux Commissions électorales et à travers les recours juridictionnels devant les Cours d'Appel compétentes par territoire<sup>58</sup>.

L'intervention de sujets non enracinés dans l'administration étatique est en outre prévue pour le dépôt des logos électoraux auprès du ministère de l'Intérieur par les « *partis politiques ou les groupes sociaux organisés* »<sup>59</sup> et pour le dépôt des listes de

---

*Camera delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1995 ; G.M. SALERNO, « Il Senato tra riforma del bicameralismo e rappresentanza degli enti territoriali », in *Le Regioni* 1998.

56 L. CIAURRO, « Elezioni III) Elezioni politiche : operazioni elettorali » in *Enc. Giur.*, XII, Milano, 1989, p. 1 de l'article).

57 L. CIAURRO, *op. loc. cit.*

58 Les organes compétents pour la formation et la tenue des listes électorales sont les Commissions électorales communales et les Commissions électorales de circonscription ainsi que, en cas de recours contre les décisions de ces dernières, la Cour d'appel compétente et la Cour de cassation. Selon l'article 44 du décret du Président de la République n° 223 de 1967, tout citoyen peut en effet présenter un recours devant la Cour d'appel compétente ou la Cour de cassation contre les décisions des Commissions électorales de circonscription (il s'agit, selon la doctrine, d'un cas typique d'« action populaire » ; cf. A. LUGO, « Azione popolare (in generale) », in *Enc. Dir.IV*, Milano, 1959, p. 863). La question de la nature juridictionnelle ou non des fonctions des Commissions électorales a été résolue par la Cour constitutionnelle, qui a déclaré inadmissibles les questions de constitutionnalité soulevées par des Commissions électorales de circonscription, au motif que le caractère juridictionnel fait défaut (arrêts n° 17 et 102 de 1971) ; la Cour de cassation s'était auparavant exprimé en sens contraire (Cass. 10 juillet 1954, n° 2447, in *Foro It. Rep.*, 1954, « Elezioni », n° 109), alors que la doctrine était divisée (voir notamment, pour la nature juridictionnelle, V.E. ORLANDO, *Le liste elettorali*, Firenze, 1985, p. 120 ; in senso contrario, U. PROSPERETTI, *L'elettorato politico attivo*, Milano, 1954, pp. 133 et s.).

59 Articles 14 et 15 du décret du Président de la République n° 361 de 1957.

candidats accompagnées du nombre prescrit de signatures <sup>60</sup>, ainsi que pour les griefs contre les décisions des organes administratifs impliqués.

Même dans les opérations de vote proprement dites, la présence de sujets appartenant à l'État-communauté est forte ; il s'agit en premier lieu du corps électoral, ainsi que des représentants de liste, qui exercent auprès des Bureaux électoraux de section des fonctions de contrôle de la régularité des opérations, de surveillance des sièges électoraux, et d'information pour les partis d'appartenance <sup>61</sup>.

La procédure électorale proprement dite s'ouvre par le décret du président de la République pris après délibération du Conseil des ministres, qui fixe les élections des nouvelles Chambres (article 87 alinéa 3 C.) <sup>62</sup>.

Sont constitués, après tirage au sort des scrutateurs sur des listes spéciales de citoyens et dans les trois jours à compter de la publication du décret de convocation des élections : le Bureau central national près la Cour de cassation et les Bureaux centraux de circonscription près les Cours d'Appel ou les Tribunaux de la circonscription à laquelle appartient chaque commune chef lieu de province, ainsi que le Bureau régional pour l'élection du Sénat auprès du siège du Tribunal ou de la Cour d'appel du chef lieu de chaque Région. Sont enfin constitués, dans les dix jours à compter de la convocation des électeurs, les Bureaux électoraux de circonscription pour l'élection du Sénat<sup>63</sup>. Un Bureau électoral est constitué auprès de chaque section électorale. Il est composé de citoyens tirés au sort parmi les scrutateurs, ainsi que de personnes que le Président de la Cour d'appel nomme au sein de catégories comme les magistrats et avocats, les employés civils de l'État, les notaires, les fonctionnaires des greffes judiciaires...

## B - Le contentieux électoral

Selon l'article 66 de la Constitution, « *Chaque Chambre juge des titres d'admission de ses membres et des causes postérieures d'inéligibilité et d'incompatibilité* ».

---

60 Article 17.

61 Cf. les articles 26 et 64 du décret du Président de la République n° 361 de 1957, ainsi que les dispositions analogues prévues pour l'élection du Sénat, dans les lois n° 29 de 1948 et n° 136 de 1976.

62 Cette disposition doit être lue avec l'article 61 C., selon lesquelles les élections doivent avoir lieu dans les soixante jours suivant la fin des précédentes ; il reste au décret du Président de la République à fixer le jour précis du début des opérations électorales, en respectant un délai minimum permettant d'accomplir les mesures prévues par les lois électorales. La loi n° 176 de 1976 a fixé cette période minimale à 45 jours. La doctrine majoritaire considère que la fixation du jour des élections serait une question de pure opportunité technique dont l'appréciation appartiendrait donc au Gouvernement (voir par exemple G. FERRARI, « Elezioni politiche (ordinamento) », in *Enc. Dir.*, XIV, Milano, 1965, p. 736). Quant aux conséquences d'une omission ou d'un retard de la part du Gouvernement, on ne peut partager l'opinion, pourtant influente, selon laquelle le Président de la République ne pourrait pas procéder de façon autonome à la fixation des opérations, et devrait se limiter à dénoncer le comportement illégitime de l'exécutif (c'était la position soutenue par C. ESPOSITO, « Controfirma ministeriale », in *Enc. Dir.*, X, Milano, p. 295 ; en sens contraire, voir F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1998, p. 265).

63 Articles 12 et s. du décret du Président de la République n° 361 de 1957. G. FERRARI, *op. cit.*, p. 737, qualifie ces bureaux d'« organes extraordinaires du pouvoir judiciaire », parce qu'ils sont composés et nommés par des magistrats ; mais la Cour de cassation a décidé qu'ils avaient un caractère administratif, car ils ne sont pas « *institués pour déclarer ou mettre en œuvre une volonté législative, à travers une procédure contradictoire entre plusieurs partis, mais pour exercer une activité destinée à satisfaire un intérêt général par l'observation de la loi* » (arrêt n° 2036 du 31 juillet 1967, n° 2036, in *Foro Amm.*, 1968, I, 20) et la Cour constitutionnelle a déclaré qu'ils n'instituent pas de sections du Tribunal auprès duquel ils sont institués (arrêt n° 216 de 1972).

La procédure spécifique par laquelle chaque Chambre contrôle la régularité des opérations électorales et l'existence d'éventuelles causes d'inéligibilité ou d'incompatibilité est appelée *vérification des pouvoirs*.

La procédure de vérification des pouvoirs est établie par les règlements des Chambres qui, grâce à la réserve de l'article 64 C., bénéficient d'une position particulière dans le système des sources : parce qu'ils sont l'expression et la garantie de l'indépendance des Chambres, ils sont des sources primaires à compétence réservée, qui ne peuvent pas être modifiés ou abrogés par la loi ordinaire et dont le contenu ne peut pas non plus être contrôlé par la Cour constitutionnelle (arrêt n° 154 de 1985)<sup>64</sup>.

La Commission pour les élections de chaque Chambre<sup>65</sup> est compétente pour la première phase de la procédure, appelé *contrôle de délibération*. Cette commission présente ses conclusions à l'assemblée à laquelle elle appartient. Si elle considère devoir valider l'élection, la procédure s'arrête une fois que l'Assemblée en prend acte ; dans le cas contraire s'ouvre une autre phase, dite de *jugement de contestation*, discussion publique à laquelle participent ceux qui contestent les résultats d'une élection, le parlementaire dont l'élection est contestée et ses représentants ; à l'issue de la contestation, la Commission se prononce à nouveau, par une délibération qui est à son tour discutée en Assemblée et donne lieu à une décision définitive sur la validation de l'élection.

La décision définitive de l'Assemblée, émise à la majorité, ne peut être attaquée devant aucun juge (à la différence, par exemple, du modèle allemand, où l'intéressé peut saisir le *Bundesverfassungsgericht* en déférant la décision de la Chambre d'appartenance).

Il peut être utile d'ajouter que, concernant la vérification des causes d'inéligibilité et d'incompatibilité des Conseillers régionaux, la validation des élus est de la compétence du Conseil régional, mais les décisions peuvent être déférées devant le juge ordinaire pour ce qui relève des conditions d'éligibilité, de la part tant des intéressés que des électeurs (loi n° 1147 de 1966 et loi n° 154 de 1951) ; la connaissance des controverses relatives à la régularité des opérations électorales relève en revanche du juge administratif.

Les controverses relatives à la régularité des opérations électorales pour les élections au Parlement européen sont enfin confiés au TAR (tribunal administratif régional) du Latium, alors que celles relatives aux inéligibilités et incompatibilités sont de la compétence de la Cour d'appel dans le district de laquelle le collège électoral intéressé a son siège.

---

64 Pour une analyse détaillée de la procédure de vérification des pouvoirs, voir V. DI CIULO, L. CIAURRO, « Elezioni : IV), Elezioni politiche. Contenzioso », in *Enc. Giur.*, XII, Roma, 1989.

65 Auprès du Sénat, « Commission des élections et des immunités parlementaires ».