



**HAL**  
open science

## Droit constitutionnel et politique : aspects épars

Julien Giudicelli

► **To cite this version:**

Julien Giudicelli. Droit constitutionnel et politique : aspects épars. Droit. Université de Toulon, 2020. tel-03671547

**HAL Id: tel-03671547**

**<https://hal.science/tel-03671547v1>**

Submitted on 18 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.

# **DROIT CONSTITUTIONNEL ET POLITIQUE ASPECTS EPARS**

Mémoire en vue de l'obtention de l'Habilitation à diriger des recherches  
présenté par Julien Giudicelli.

Université de Toulon, École doctorale 509

18 septembre 2020

Jury

André Roux, Professeur de droit public, IEP d'Aix-en-Provence, rapporteur  
Jean Gicquel, Professeur émérite de droit public, Paris I, rapporteur  
Roberto Louvin, Professeur associé de droit public comparé, Trieste, rapporteur  
Jean-Jacques Pardini, Professeur de droit public, Toulon  
Alexandre Zabalza, Professeur de droit privé, Bordeaux

## EN GUISE D'INTRODUCTION

*La conscience historique n'est que la saisie  
rétrospective du devenir humain*

Friedrich Hegel

Introduire un mémoire constitué d'un recueil d'articles qui pourraient a priori apparaître disparates n'est pas chose aisée. En ce sens, il ne s'agit pas à proprement parler d'une introduction mais de l'exposé d'un itinéraire de recherche, assumant une certaine part de subjectivité, j'oserais dire parfois de sensibilité, voire de tâtonnements.

L'idée première repose sur l'intuition que le droit constitutionnel ne peut se réduire à lui-même, ne peut se suffire à lui-même, ne peut être appréhendé qu'à travers le prisme d'un « éclairage » convoquant diverses disciplines, désormais quasiment absentes, hélas, de l'enseignement dispensé dans les facultés de droit. Histoire (et non l'histoire du droit, d'ailleurs en péril), philosophie et sociologie politiques disparaissent progressivement à l'avantage de disciplines strictement juridiques, techniques, sans qu'il s'agisse ici d'une appréciation péjorative.

Point besoin d'être marxiste pour saisir pourtant que le droit n'est jamais que la traduction technique d'un discours politique, celui du Souverain. Pour utiliser les termes du philosophe allemand et si, contrairement à son postulat, on prétend que c'est le Politique qui est premier, et donc constituerait l'infrastructure, se substituant alors au primat de l'économie, le droit ne serait alors que l'une des superstructures. Il nécessite donc, en amont, un enseignement nécessaire de culture générale, qui fait hélas de plus en plus défaut à nos étudiants. Pour ne prendre qu'un exemple, peut-on décemment prétendre que le concept de Souveraineté ne puisse être étudié en première année qu'à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel ? Peut-on se contenter de son affirmation, dans la décision Maastricht II, selon laquelle pouvoir constituant est souverain dans les limites de la Constitution<sup>1</sup>, affirmation d'ailleurs contradictoire et de ce fait éminemment insatisfaisante, toute la philosophie politique démontrant au contraire que le Souverain, par définition, détient une puissance illimitée ? Sauf à oser démolir le concept français de « pouvoir constituant dérivé », et alors affirmer que la révision de la Constitution ne relève absolument pas de la Souveraineté, cette affirmation est absurde en ce qu'elle constitue une véritable aporie, le Souverain ne pouvant se donner de chaînes pour l'avenir. Si l'on a une approche diachronique et non synchronique de la Souveraineté, c'est donc que nous ne sommes plus souverains.

Il ne s'agit pas ici d'être iconoclaste, soit de nier l'importance du contentieux constitutionnel et, par-là même, de nier l'apport de l'École aixoise. Mais, à mon sens, ce dernier est second, quand le Politique est premier. Ayant suivi (dans un autre millénaire...) les enseignements du Doyen Favoreu, je peux témoigner que, s'il accordait en première année une attention particulière au Conseil constitutionnel, il étudiait également les partis

---

<sup>1</sup> Pour citer exactement : « Considérant que sous réserve, d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie, qui résultent des articles 7, 16 et 89 alinéa 4 du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du cinquième alinéa de l'article 89 en vertu desquelles "la forme républicaine du gouvernement ne peut pas faire l'objet d'une révision", le pouvoir constituant est souverain », considérant n° 19 de la décision 92-312 DC du 2 septembre 1992.

politiques, les modes de scrutin, l'histoire constitutionnelle, désormais réduite aux acquêts, (quand elle ne disparaît pas, le volume horaire du droit constitutionnel ayant été considérablement restreint, seulement trente-cinq heures par semestre à Bordeaux...).

L'absence d'enseignements de culture générale réduit nos étudiants à des techniciens, quoique ce terme ne constitue aucunement, je le répète, une péjoration. Mais n'être qu'un technicien c'est se priver, pour l'avenir, d'un esprit critique nécessaire à toute profession, fût-elle judiciaire.

Chercheur débutant, j'ai consacré ma thèse à l'étude du référendum abrogatif italien et ai donc analysé la jurisprudence foisonnante de la Cour constitutionnelle. Je ne peux donc nier l'importance du contentieux. Pour autant, il me semblait impensable d'éclairer ce travail de considérations politique et théorique.

Je m'interroge dès lors sur la pertinence du néo-constitutionnalisme. Je m'interroge sur la pertinence, par exemple (quoiqu'il ne situe pas véritablement dans ce courant), des affirmations de Dominique Rousseau selon lequel le juge constitutionnel serait la figure ultime du représentant. Si tel était le cas, on assisterait alors à un abandon de démocratie (quoique j'en critique la forme représentative dans le premier article qui suit), et à un transfert de la Souveraineté aux juges. L'état de droit ne peut primer, à mon sens, la démocratie, sauf à infantiliser le peuple. Certes, le juge français s'est affirmé incompetent pour contrôler la constitutionnalité des lois de révision constitutionnelle, mais ses homologues italien, allemand, autrichien par exemple s'arrogent cette possibilité. C'est alors ériger le juge en législateur constituant négatif (pour reprendre les termes de Kelsen à propos de la législation ordinaire) et opérer, je le répète, un transfert de souveraineté. Certes, la jurisprudence de 2003 a pu étonner en regard de celle de 1992, de sorte qu'on peut y voir une contradiction. Certes, ce contrôle dès lors est dévolu à l'autre gardien de la Constitution, le président de la République, au titre de l'article 5. Certes, cela constitue en réalité une aporie, celui-ci étant alors juge et partie. Pour autant, c'est la pire des solutions... à l'exception de toutes les autres !

Réduire alors en large partie l'enseignement du droit constitutionnel à sa dimension technique ne peut suffire, le positivisme à l'excès révélant selon moi ses insuffisances. Ne plus enseigner l'histoire, la philosophie, les institutions politiques, le droit parlementaire (ne serait-ce que quelques éléments en première année), c'est décharner la discipline, la réduire à un simple squelette, l'anatomie nécessaire se réduisant à une entomologie. Les termes paraissent outranciers ? Je les assume pourtant.

J'ose prétendre que je relève de cette « vieille école » comme la critiquent aimablement, quoique de façon condescendante, certains collègues. Le droit constitutionnel se détache irrémédiablement, je le déplore sincèrement, des institutions politiques. Ce qui me paraît une dérive est un phénomène remontant au détachement du droit public et de la science politique. Les publicistes (et moi le premier, ce que je regrette) n'ont dès lors qu'une appréhension ténue de cette dernière, les politistes se détachent du droit... Phénomène irréversible ? J'ose ne pas le croire. Il y a une complémentarité nécessaire et nous pouvons ériger des ponts, même si l'académisme actuel ne s'y prête pas nécessairement.

Alors, c'est en modeste amateur, que, fort de cette intuition, j'ai orienté mes recherches. Je revendique cette part de subjectivité, un chercheur ayant droit de tâtonner,

d'hésiter, de se tromper même. Ce droit à l'erreur permet paradoxalement l'évolution d'une discipline, toute affirmation scientifique (au sens large du terme) étant critiquable. La réfutabilité, au sens de Karl Popper qui introduisit ce concept essentiel en épistémologie, ne permet-elle pas, d'ailleurs, d'opérer une démarcation nécessaire entre les théories scientifiques et les autres ?

Dès lors, il appert que cette part de subjectivité est nécessaire, puisque l'objectivité n'est autre que la conscience de sa subjectivité.

Dans ce sillage, ce mémoire est constitué de trois parties, à mon sens complémentaires, constituant mes divers axes de recherche.

Le premier, consacré à l'articulation du droit constitutionnel et de la philosophie politique, se veut une critique radicale, mais encore inachevée, de la forme représentative de la démocratie. Non seulement elle marque de plus en plus ses limites, mais paraît par ailleurs contradictoire avec l'idée même de démocratie. Cet article sera ultérieurement complété par une critique du parlementarisme rationalisé, dont le dévoiement va jusqu'à rompre avec la séparation des pouvoirs, le législateur étant écrasé par l'exécutif, qui n'a plus d'exécutif, j'ose l'avancer, que le nom, à tout le moins en France.

Le second concerne des aspects apparemment techniques du droit constitutionnel, mais en réalité complémentaires à cette réflexion, puisque consacrés pour les deux premiers articles au référendum, et à la nécessité d'une démocratie à tout le moins semi-directe qui, dans les faits, sinon en droit, n'existe pas en France, contrairement à l'Italie.

Le troisième axe est consacré à l'Italie, pays de cœur, et à ses institutions politiques. Il s'articule autour d'un fil conducteur (hormis l'article historique sur la comparaison du patrimoine culturel français et italien) en forme de postulat, résultant là encore d'une intuition. La politique italienne, quoiqu'on en pense, semble anticiper l'évolution de notre approche politique française, de sorte qu'on peut considérer l'Italie comme un « laboratoire » utile à l'observation de notre situation.

# 1. ARTICULATION DE LA PHILOSOPHIE POLITIQUE ET DU DROIT CONSTITUTIONNEL

## L'ILLUSION REPRÉSENTATIVE

*La soif de dominer est celle  
qui s'éteint la dernière dans  
le cœur des hommes*  
Machiavel

La démocratie n'a jamais pu être pleinement saisie en son concept. Tantôt réduite à son étymologie<sup>2</sup>, tantôt nostalgie d'un idéal (Athènes), tantôt ramenée à une formule<sup>3</sup>, tantôt circonscrite au titulaire du pouvoir, le peuple, par opposition à d'autres régimes politiques et à leur dégénérescence potentielle<sup>4</sup>, la démocratie apparaît bien plus comme une forme, soit une architecture politique, que comme un contenu.

Si l'on s'accorde à la réduction formelle du terme démocratie, c'est-à-dire à l'exercice du pouvoir censé être dévolu au peuple, une difficulté se fait aussitôt jour : quelles seront les modalités de son exercice ? Comment permettre concrètement au peuple d'exprimer sa volonté ? L'appréhension de l'exercice du pouvoir par le peuple pose par ailleurs une autre difficulté. Qu'est-ce que le peuple ?

Kelsen l'appréhende dans son acception positiviste, réduisant la multitude du peuple à une entité juridique, l'électorat<sup>5</sup>. Ce réductionnisme cantonne donc le peuple, dans sa seule dimension politique, à l'ensemble des personnes jouissant de leurs droits civiques. Mais ces personnes sont appréhendées non pas en tant qu'elles ont elles-mêmes la capacité de décider, soit de faire, mais seulement en tant qu'elles sont capables de choisir qui décide en leur nom. Dit autrement leur volonté se réduit à la sélection des personnes s'affrontant dans le cadre d'une compétition électorale. L'appréhension positiviste du maître autrichien tend, de fait, à réduire la capacité politique du peuple à sa seule appréhension sélective. Dans l'acception positiviste de la démocratie, il apparaît dès lors que la démocratie ne peut qu'être représentative<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> *Démos krátos*, pouvoir du peuple.

<sup>3</sup> L'appréhendant soit dans sa forme idéale, selon la célèbre phrase d'Abraham Lincoln (« Le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple »), soit dans sa forme la plus désabusée, voire cynique, exprimée par Winston Churchill, selon lequel « La démocratie est le pire des systèmes de gouvernement, à l'exception de tous les autres qui ont pu être expérimentés dans l'Histoire » (discours à la Chambre des communes, 11 novembre 1947).

<sup>4</sup> Monarchie/tyrannie, aristocratie/oligarchie, démocratie/ochlocratie, selon la typologie classique établie par Aristote.

<sup>5</sup> Hans Kelsen, *La démocratie, Sa nature, sa valeur*, [1928], trad. fr. Charles Eisenmann, Paris, Economica, 1988.

<sup>6</sup> Néanmoins, Kelsen n'est pas dupe de la fiction que la représentation engendre nécessairement. « La théorie de la représentation a pour rôle de légitimer le Parlement du point de vue de la souveraineté du peuple. Mais cette évidente fiction, destinée à dissimuler la réelle et considérable atteinte que subit l'idée de liberté du fait du parlementarisme, n'a, à la longue, plus pu remplir son office : elle a au contraire fourni aux adversaires de la démocratie l'argument que celle-ci se fonde sur une fausseté flagrante [...]. Le caractère fictif de l'idée de représentation n'attira naturellement pas l'attention tant que dura la lutte de la démocratie contre l'autocratie [...]. Mais aussitôt que le principe parlementaire eut pleinement triomphé [...] il devenait impossible que la critique n'aperçût pas la grossière fiction dont était entachée la thèse – développée par l'Assemblée nationale française de 1789 – que le Parlement n'est en son essence rien d'autre qu'un corps représentant le peuple, dont seule la volonté s'exprimerait dans ses actes. Et ainsi, il n'y a pas lieu de s'étonner que, parmi les arguments qu'on produit aujourd'hui contre le parlementarisme, figure en première ligne la révélation que la volonté étatique déagée par le Parlement n'est nullement la volonté du peuple, et que le Parlement ne peut exprimer cette volonté du peuple pour la simple raison que, d'après les Constitutions des Etats parlementaires, le

Mais ajouter un qualificatif à un substantif, n'est-il pas déjà le réduire, en en transformant ainsi le sens ? D'autant qu'il faut encore définir un autre terme, la représentation. Descriptive ou substantielle, exclusive ou inclusive<sup>7</sup> ? D'autant ensuite qu'il faut admettre, contre l'enseignement rousseauiste, qu'on puisse vouloir pour autrui. D'autant encore que la représentation n'est pas en soi une modalité démocratique<sup>8</sup>, que son appréhension moderne (Hobbes, puis Locke et Montesquieu) est antécédente à la réflexion sur la démocratie, et que son exercice a pu fort bien s'accommoder de l'exclusion sociale, à travers le suffrage censitaire. On pourrait objecter que le problème n'a plus lieu d'être, la représentation s'étant « fondue » dans la démocratie lors de l'instauration du suffrage universel.

Pourtant, dans la rigueur de l'acception, la représentation n'est pas en soi démocratique, puisqu'à la sélection par le sang, puis par la fortune, s'est substituée la sélection par la compétence (présumée), voire l'expertise politique. L'élu est, dans le monde politique, un « sachant », capable de maîtriser les sujets les plus techniques, faculté dont serait en revanche dépourvu le peuple. Dans un essai récent, Paulin Ismard nous rappelle pourtant que les Anciens concevaient tout autrement la chose publique. Les questions techniques, l'expertise donc, étaient tout au contraire dévolues aux esclaves<sup>9</sup>. Le débat politique ne nécessitait donc aucune maîtrise technique. Dès lors la compétence<sup>10</sup>, l'appréhension technique du politique, son vocabulaire propre ne rétabliraient-ils pas un

---

peuple ne peut pas même exprimer une volonté – en dehors de l'élection du Parlement » (Hans Kelsen, *op.cit.*, p. 40-41). Par ailleurs, La critique démocratique du régime représentatif, assimilé ici par Kelsen au régime parlementaire, a été développée en France par Carré de Malberg. Critiquant le fonctionnement des institutions de la III<sup>e</sup> République, il y vit la persistance du concept antidémocratique des Constituants de 1791 selon lequel l'Assemblée a seule le pouvoir d'exprimer la volonté de la nation sans que le corps électoral puisse intervenir. À ce régime représentatif, caractérisé par la toute-puissance de l'assemblée élue, il oppose le régime parlementaire. Ce dernier implique, notamment par le jeu de la dissolution, la nécessité d'une union et d'un accord permanent entre les élus et les électeurs. Il admet aussi la combinaison avec les procédures de démocratie directe (Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, rééd. CNRS, 1962, t. II, p. 316 et s.). De même, pour Georges Burdeau, « La souveraineté nationale est exclusivement un principe de légitimité, mais n'implique aucunement que le peuple réel soit le moteur de la vie politique. Bien au contraire, la souveraineté nationale est un concept doctrinal imaginé pour satisfaire le postulat démocratique de l'origine populaire du pouvoir tout en écartant de son exercice l'action du peuple concret ».

<sup>7</sup> On reviendra sur ces distinctions dans le cœur du développement.

<sup>8</sup> Bernard Manin explique en effet que les démocraties représentatives sont issues d'une forme de gouvernement, représentatif, qui n'était pas conçu en tant que tel par ses fondateurs comme démocratique. Voir Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, « Champs Essais », 2012. Deux des plus grands protagonistes des Révolutions américaine et française, Madison et Sieyès, considéraient que le système représentatif mettait à distance la décision politique des passions populaires. Benjamin Constant considérait lui que cette professionnalisation de la politique permettait la jouissance paisible d'une indépendance privée, loin du politique : « le but des Anciens était le partage du pouvoir social entre tous les citoyens d'une même patrie. C'est là ce qu'ils nommaient liberté. Le but des Modernes est la sécurité dans les jouissances privées ; et ils nomment libertés les garanties accordées par les institutions à ces jouissances ». Benjamin Constant, *De la liberté des Anciens comparée à celles des Modernes*, in *De la liberté des Modernes*, Paris, Hachette, « Pluriel », 1980, p. 502.

<sup>9</sup> Paulin Ismard, *La démocratie contre les experts. Les esclaves publics en Grèce ancienne*, Paris, Seuil, 2015.

<sup>10</sup> Selon Bourdieu, les catégories les plus défavorisées sont « condamnées à la délégation, cette dépossession méconnue et reconnue des moins compétents en faveur des plus compétents », Pierre Bourdieu, « La représentation politique ; éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Sur la remise en question de la compétence politique et des effets d'exclusion qu'elle génère, voir notamment Loïc Blondiaux, « Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 6, novembre 2007, p. 759-774.

cens caché, selon l'expression célèbre de Daniel Gaxie<sup>11</sup> ou, dans le même ordre d'idées, un moyen de « domination spécifique » ainsi que l'affirme Pierre Bourdieu<sup>12</sup> ?

Hannah Pitkin, auteur d'une impressionnante somme sur la représentation où elle a tenté de recenser les différentes significations du terme, prétend pourtant qu'il en existerait une signification univoque : représenter serait « rendre présent *en un certain sens* quelque chose qui néanmoins n'est *pas* présent au sens propre »<sup>13</sup>. Adapté à la sphère politique, elle définit ce qu'elle appelle la « représentation substantielle » comme la défense par le représentant des intérêts des représentés d'une façon qui soit réactive aux souhaits que ceux-ci expriment<sup>14</sup>. Une telle approche ne peut pour autant satisfaire. Elle tend à clore le débat et n'exprime finalement qu'un souhait : l'adaptation du phénomène politique au concept représentatif. Par ailleurs, le vocabulaire anglais, parce que reposant sur l'étymologie latine du terme (tout comme en français), réduit la perspective. En allemand par exemple, le terme représentation peut être traduit dans le champ du vocabulaire politique par aux moins deux termes : la *Repräsentation* et la *Vertretung*. A trop se focaliser sur la procédure technique qu'implique la représentation, soit l'élection et l'obtention d'un mandat politique (*Vertretung*), on omet une idée essentielle : la représentation, dans sa signification substantielle, permet l'incarnation (idée rendue par le terme *Repräsentation*) de l'unité du peuple par les représentants.

Parce qu'il semble qu'il faille précisément interroger l'incarnation qui résulte de l'opération électorale<sup>15</sup>, on formulera tout au contraire ici une hypothèse : la représentation, dans son effectuation contemporaine, est une modalité technique reposant sur un acte de foi, un *credo*, nourrissant l'aspiration démocratique. Parce que *credo*, l'idée même de représentation tend à se fissurer dès lors que la confiance qu'elle nécessite se dilue, dès lors que l'incarnation qui en résulte s'éloigne des espérances qu'elle a pu susciter lors des campagnes électorales. Un constat désabusé pourrait alors émerger : la représentation ne serait qu'un masque dissimulant la conquête du pouvoir.

Pourtant, cette défiance à laquelle nous assistons repose à notre sens sur le malentendu d'une signification univoque de la représentation, d'un choix théorique délibéré qu'une « archéologie » de la représentation permet de révéler. Il s'agit alors tout d'abord de

---

<sup>11</sup> Daniel Gaxie, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978.

Pour l'auteur, les électeurs sont dépossédés des moyens de connaître et de maîtriser le champ politique, de sorte que la démocratie représentative est réfutée en sa dimension démocratique, l'analyse sociologique des conditions de formation de vote mettant en évidence cette déposssession.

<sup>12</sup> Pierre Bourdieu, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Fayard, 2001. Voir aussi une critique radicale, toute récente, de la représentation par Jean-Michel Toulouse, *Histoire et critique du système capitaliste-représentatif* (vol. 1), *Démocratie directe citoyenne : vers un nouveau paradigme ?* (vol. 2), Paris, L'Harmattan, 2017.

<sup>13</sup> Hannah Pitkin, *The concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967, p. 8-9. L'ouvrage n'ayant pas été traduit en français, voir Hanna Pitkin, « La représentation politique », in *Raisons politiques*, numéro 50, 2013, p. 35-51, où elle exprime la même idée : « En substance, en valeur, en essence et sur le fond, représenter signifie rendre présent quelque chose qui est néanmoins absent, et dès qu'une situation peut être catégorisée de cette manière, nous pouvons parler de représentation » (p.50).

<sup>14</sup> « Un gouvernement représentatif ne doit pas simplement être au pouvoir, il ne doit pas simplement chercher à réaliser l'intérêt public, mais il doit aussi être réactif au peuple. Cette idée est étroitement liée à la vision de la représentation comme activité substantielle. Car dans un gouvernement représentatif, les gouvernés doivent être capables d'agir et de juger, capables de provoquer une action du gouvernement, de telle façon que le gouvernement puisse être conçu comme réagissant aux gouvernés », quoique « ce type de représentation politique requiert seulement une réactivité potentielle », Hannah Pitkin, art. cit., p. 47.

<sup>15</sup> Dont on verra par ailleurs qu'elle n'est pas la seule modalité technique de la représentation.



« détruire la trompeuse familiarité que nous avons avec des mots, tel que “représentation”, qui font partie de notre langage quotidien »<sup>16</sup>.

Ainsi, après avoir exposé succinctement les racines philosophiques (la *mimesis*, I) et historiques (l’incarnation, II) de la représentation, pourra-t-on s’interroger sur l’hypothèse de la ré-incarnation (III), et de la dépossession qu’elle est susceptible de produire (IV).

## I. MIMESIS

*Repraesentare* signifie en latin rendre présent un objet absent, étymologie sur laquelle s’appuie essentiellement Hannah Pitkin<sup>17</sup>. Mais se contenter d’une telle acception est chose frustrante. Elle n’épuise en effet pas toutes les potentialités du terme. Il ne s’agit pas seulement de dire que représenter c’est rendre présente une chose absente mais de savoir encore comment.

A cet égard, il importe de remonter aux sources grecques de la représentation. A l’origine, le substantif *mimesis* (μίμησις) peut être traduit de deux façons : par représentation et par imitation. Dans un essai remarquable, Myriam Revault d’Allonnes oppose deux traditions philosophiques, platonicienne et aristotélicienne<sup>18</sup>. La *mimesis* dérive du terme *mimos* (μῖμος) qui signifie acteur. Or, explique-t-elle, « lorsque Platon réinvestit philosophiquement la notion de *mimesis*, il en infléchit le sens : il la pense non plus à partir de la source théâtrale ou plus généralement expressive mais à partir des arts visuels et de la peinture »<sup>19</sup>. Dès lors, la *mimesis* devient l’imitation, nécessairement imparfaite, de l’Idée. De sorte que « l’organisation de la cité idéale est affaire de *mimesis* au sens où les fondements et le fonctionnement doivent se régler sur l’idéal philosophique de l’Être immuable »<sup>20</sup>. Bien évidemment, la conception platonicienne de l’imitation renvoie non au monde réel, mais à celui de l’Idée, en l’occurrence celle de l’Être immuable. Elle ne correspond donc pas à la conception de la représentation *descriptive*, c’est-à-dire de l’imitation la plus fidèle possible de la multitude qui se constitue en peuple. On peut pourtant bien y rechercher sa source.

Aristote demeure inversement fidèle à la source étymologique de la *mimesis*, soit à son ascendance théâtrale. Ce faisant, le disciple de Platon renverse la perspective. La *mimesis* devient dès lors « le déploiement d’une force, d’une activité, et ne relève pas tant du savoir et de la connaissance spéculative que de l’action, de la *praxis* »<sup>21</sup>. C’est ce que s’exprime Paul Ricœur quand il affirme qu’« il n’y a de *mimesis* que là où il y a un “faire” » de sorte qu’elle « n’est plus comprise en terme de “copie” mais de redescription »<sup>22</sup>. Ainsi, la *mimesis* n’est plus conçue comme un miroir (déformant) mais comme la projection de l’activité humaine sur une scène, où se déploie une représentation créatrice, dans laquelle se reconnaît le spectateur. Le rôle du poète (on pourrait également dire du dramaturge) est de dire « non pas ce qui a eu lieu réellement mais ce qui pourrait avoir lieu dans l’ordre du vraisemblable »<sup>23</sup>. En effet, le poète peut « ou bien [représenter les choses] telles qu’elles

---

<sup>16</sup> Carlo Ginzburg, « Représentation : le mot, l’idée, la chose », *Annales ESC*, n° 6, novembre-décembre 1991, p. 1219.

<sup>17</sup> Voir note *supra*.

<sup>18</sup> Myriam Revault d’Allonnes, *Le miroir et la scène. Ce que peut la représentation politique*, Paris, Seuil, 2016.

<sup>19</sup> *Op. cit.*, p. 22.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, p. 26.

<sup>21</sup> *Op. cit.*, p. 32.

<sup>22</sup> Paul Ricœur, *La Métaphore vive*, Paris, Seuil, 1975, p. 54 et p. 308.

<sup>23</sup> Aristote, *Poétique*, chap. 9, 1451a, Paris, Seuil, 1980, p. 67, cité par Myriam Revault d’Allonnes, *op. cit.*, p. 30.

étaient ou qu'elles sont, ou bien telles qu'on les dit ou qu'elles semblent être, ou bien telles qu'elles doivent être »<sup>24</sup>. La scène dramatique grecque devient alors le symbole de la représentation : le spectateur ressent de l'empathie pour le héros tragique dans lequel il se reconnaît, dans lequel il se figure. La projection dans l'action représentée, donnée non comme réelle mais comme vraisemblable, fait du spectateur un personnage actif de la dramaturgie se déroulant devant lui. Dès lors, le « médiateur » que constitue l'auteur entre le public et la scène devient un passeur permettant de donner forme à l'intuition du destin tragique de l'Homme, profondément, intérieurement ressentie par chacun.

Cette polysémie de la *mimesis* interpelle aussitôt dès lors qu'on l'applique au champ du politique. On pressent cependant que l'appréhension aristotélicienne et la projection théâtrale (devenue métaphore classique) qu'il en fait est encore éloignée de l'acception moderne de la représentation. La scène théâtrale sur laquelle se déploie l'activité humaine est une reconstruction du dramaturge. Le spectateur est actif, en ce sens qu'il éprouve activement l'action, il n'en est cependant pas l'auteur. Or la représentation (et c'est là où réside son illusion), par l'incarnation de la multitude qu'elle constitue en peuple, donne à penser que le spectateur est, simultanément, l'auteur de l'action. Il se reconnaît (ou est censé se reconnaître) dans le vouloir décidé par un autre, qu'il autorise, fait sien, de sorte qu'il a l'illusion d'avoir voulu ainsi, qu'il croit que sa volition est incarnée par l'Autre, le représentant.

## II. INCARNATION

Néanmoins, les deux appréhensions philosophiques de la *mimesis* sont inauguratrices : mimer procède-t-il de l'imitation ou de la re-création ? Représenter politiquement signifie-t-il dès lors transcrire fidèlement dans l'action ce que le peuple *veut* ou ce que le peuple *pourrait vouloir* ? L'instance représentative doit-elle être une imitation de la multitude, une image du peuple, en ses différentes composantes (*représentation descriptive*) ou doit-elle être composée avec une certaine autonomie, de sorte qu'elle ne soit pas une reproduction miniaturisée du peuple mais qu'elle puisse réagir à ses attentes (*représentation substantielle*). Cette même instance doit-elle donc être *imitation* ou *incarnation* ? On trouve ici la source de la conception juridique et politique de la représentation, en tant que représentation-mandat et que représentation-incarnation. Ainsi qu'il a été dit précédemment, on a tendance à réduire la représentation à sa modalité technique, l'élection, et au mandat qu'il confère. Or, représenter ne signifie en réalité pas seulement « agir au nom de », mais également « agir comme ». Dit en d'autres termes, la représentation « implique l'incarnation juridico-politique d'une multiplicité dans un corps unique, plutôt qu'un transfert d'autorité juridique »<sup>25</sup>. Dissocier les deux acceptions du terme ne permet pas de prendre en compte sa dimension politique.

On tend en effet à omettre les sources médiévales de la représentation, et ainsi l'importance que revêt originellement l'incarnation. La *représentation-incarnation*<sup>26</sup> ou *représentation-identité*<sup>27</sup> puise son modèle théorique chez les théologiens du Moyen-Âge. La

---

<sup>24</sup> Op. cit., chap. 25, 1460b, p. 129.

<sup>25</sup> Yves Sintomer, « Le sens de la représentation politique : usages et mésusages d'une notion », in *Raisons politiques*, numéro 50, 2013, p. 21.

<sup>26</sup> Rendue en allemand, nous l'avons vu, par le terme *Repräsentation*, l'appréhension politique du mandat étant traduit lui par *Vertretung*.

<sup>27</sup> Yves Sintomer, *art. cit.*, p. 21.

théorie des deux corps du Roi, brillamment analysée par Ernst Kantorowicz<sup>28</sup> trouve son origine en effet dans la notion de *corpus mysticum*, adaptée au domaine politique. Les théologiens médiévaux concevaient l'Eglise comme le corps mystique du Christ. Dans le champ politique, Kantorowicz retrace l'évolution progressive de la notion à travers trois moments. Celui tout d'abord de la royauté « christocentrique », le roi étant, à l'image du Christ (*christomimétès*), à la fois humain et divin. Le concordat de Worms (1122), consécutif à la querelle des investitures entre l'Empereur et le Pape, va sonner le glas de cette conception christique de la royauté, puisqu'il contribue à clairement dissocier les fonctions de chef spirituel et de chef temporel. La « royauté juridico-centrique », dont l'Empereur Frédéric II de Hohenstaufen constitue aux yeux de Kantorowicz l'illustration parfaite<sup>29</sup>, substitue à la sacralité christique une sacralité séculière, le souverain incarnant la justice, opérant le passage entre justice divine et justice terrestre. Le troisième moment constitue une synthèse des deux sacralités puisque le corps politique, incarné par le souverain, est pensé comme un *corpus mysticum*, à l'instar de l'Eglise. Comme l'énonce Myriam Revault d'Allonnes, « de même que l'Eglise est le corps mystique du Christ, de même le corps politique de l'Etat doit devenir *corpus respublicae mysticum*, accédant ainsi au rang d'Universel, appelé en tant que tel à ne jamais mourir »<sup>30</sup>. Dit autrement, « de même que les hommes sont spirituellement réunis dans le corps spirituel dont la tête est le Christ, de même les hommes sont moralement et politiquement réunis dans la *Respublica* qui est un corps dont la tête est le Prince »<sup>31</sup>. Ce transfert de sacralité dans le corps politique lui permet à la fois, par l'incarnation dans le souverain qu'elle opère, d'assurer son unité et sa perpétuité. Le corps physique du Roi peut bien mourir, son corps politique ne meurt jamais, ce qu'illustre l'expression célèbre « Le Roi est mort, vive le Roi ».

La théorie des Deux Corps du Roi explique, par le glissement progressif qu'elle opère de la notion de *corpus mysticum*, que le pouvoir politique ne procède pas tant d'une délégation d'autorité concédée par le peuple, versant moderne de la représentation, que d'une incarnation de la communauté. Emer de Vattel ne dit pas autre chose : « telle est l'origine du caractère représentatif que l'on attribue au Souverain. Il représente la Nation dans toutes les affaires qu'il peut avoir comme Souverain. Ce n'est point avilir la dignité du plus grand Monarque que de lui attribuer ce caractère représentatif ; au contraire, rien ne relève plus d'éclat. Par là le Monarque réunit en sa Personne toute la Majesté qui appartient au Corps entier de la Nation »<sup>32</sup>.

On ne peut comprendre le paradoxe manié par Hobbes, selon lequel « le roi (quoique ceci semble fort étrange) est ce que je nomme le peuple »<sup>33</sup>, si l'on n'appréhende pas que l'auteur anglais prend nettement conscience des deux acceptions de la représentation, qu'il

---

<sup>28</sup> Ernst Kantorowicz, *Les Deux Corps du Roi*, Paris, Gallimard, 1989.

<sup>29</sup> Kantorowicz y consacrant d'ailleurs une biographie remarquable : *L'Empereur Frédéric II*, Paris, Gallimard, 1987.

<sup>30</sup> Myriam Revault d'Allonnes, *op. cit.*, p. 55.

<sup>31</sup> Ernst Kantorowicz, *Mourir pour la patrie*, Paris, PUF, 1984, p. 93.

<sup>32</sup> Emer de Vattel, *Le droit des gens, ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Leiden, 1758, livre I, ch. 4, cité in Carl Schmitt, *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, 1993, p. 348.

<sup>33</sup> Thomas Hobbes, *De Cive*, XII, 8. La citation intégrale est très éclairante : « C'est le peuple qui règne en quelque sorte d'Etat que ce soit : car dans les monarchies mêmes, c'est le peuple qui commande et qui veut par la volonté d'un seul homme. Les particuliers et les sujets sont ce qui fait la multitude. Pareillement en l'Etat populaire et en l'aristocratique, les habitants en foule sont la multitude, et la cour ou le conseil, c'est le peuple. Dans une monarchie, les sujets représentent la multitude et le roi (quoique ceci semble fort étrange) est ce que je nomme le peuple ».

parvient à synthétiser dans sa théorie de la souveraineté : « Une multitude d'hommes devient une seule personne quand ces hommes sont représentés par un seul homme, ou une seule personne<sup>34</sup>, de telle sorte que ce soit fait avec le consentement de chaque homme de cette multitude en particulier. Car c'est l'unité du représentant, non l'unité du représenté, qui fait une la personne, et c'est le représentant qui tient le rôle de la personne, et il ne tient le rôle que d'une seule personne. L'unité dans la multitude ne peut pas être comprise autrement »<sup>35</sup>.

Pour l'auteur anglais, le peuple n'existe pas au préalable. Il est constitué, il se constitue *par* le contrat social. Chacun se dépouille de tous ses droits au profit d'un seul, personne physiquement incarnée ou assemblée, c'est-à-dire personne morale. A l'état naturel, les hommes ne constituent qu'une multitude. La force de la conceptualisation hobbesienne est d'affirmer que l'unité n'existe pas, qu'elle se constitue *par* le contrat social et *par* sa clause essentielle qu'est le transfert des droits naturels à une partie tierce au contrat, le souverain. Dès lors, et dans un double mouvement, la multitude entre dans l'état social et, se donnant un souverain, soit un représentant, ce dernier les fait accéder à l'unité du peuple (« c'est l'unité du représentant, non l'unité du représenté, qui fait une la personne » écrit Hobbes, ainsi qu'il a été relevé précédemment). Ainsi que l'affirme Yves Sintomer, « le corps du souverain absorrait littéralement en lui l'ensemble des individus et permettait seul l'unité du corps politique »<sup>36</sup>. Le peuple n'est en fait qu'une fiction rétrospective ne préexistant pas à la fondation contractuelle, Hobbes y voyant « l'institué second et rétroactif de cet institué premier qu'est le souverain »<sup>37</sup>. L'incarnation est donc fondamentale en ce qu'elle transcende la délégation d'autorité politique et juridique. Elle est littéralement constitutive et dévoile la dualité du pouvoir : « tout se passe comme si, en élaborant une théorie de la représentation destinée à assurer l'unité du commun, Hobbes réinvestissait la dualité intime d'un pouvoir toujours traversé par la division »<sup>38</sup>.

On pourrait aisément rétorquer qu'il ne s'agit là que d'une fiction, le contrat social hobbesien (tout comme celui promu un siècle plus tard par Rousseau) n'ayant jamais réellement existé. Sauf que Hobbes ne l'ignore aucunement : il sait pertinemment que ce pacte n'a jamais été un événement historique et qu'il constitue donc une fiction fondatrice. Ricœur explique ainsi que c'est ce pacte, c'est-à-dire ce consentement politique inaugural et volontaire, « qui fait l'unité de la communauté humaine, organisée et orientée par l'Etat, de ne pouvoir être récupéré que dans un acte qui n'a pas eu lieu, dans un contrat qui n'a pas été contracté, dans un pacte implicite et tacite qui n'apparaît que dans la prise de conscience politique, dans la rétrospection, dans la réflexion »<sup>39</sup>.

### III. RÉ-INCARNATION

L'« archéologie » de la représentation nous permet de prendre conscience de sa signification plurielle. Affirmer que représenter serait « rendre présent *en un certain sens*

---

<sup>34</sup> Il faut ici entendre la distinction homme/personne comme synonymique de personne physique/morale. On sait que la théorie hobbesienne n'opte pas entre Monarchie et République.

<sup>35</sup> Thomas Hobbes, *Leviathan*, 1, 16.

<sup>36</sup> Yves Sintomer, *art. cit.*, p. 25.

<sup>37</sup> Lucien Jaume, « La théorie de la "personne fictive" dans le *Leviathan* de Hobbes », *Revue française de science politique*, 33<sup>e</sup> année, n° 6, 1983, p. 1023.

<sup>38</sup> Myriam Revault d'Allonnes, *op. cit.*, p. 98.

<sup>39</sup> Paul Ricœur, *Histoire et vérité*, Paris, Seuil, 1964, p. 265.

quelque chose qui néanmoins n'est *pas* présent au sens propre »<sup>40</sup> ne restitue pas la polysémie du terme représentation car elle s'abandonne à une explication univoque et partielle. On peut néanmoins comprendre pourquoi sa dimension incarnatrice a été progressivement délaissée par le monde moderne. Le pouvoir politique est « désincorporé », il n'a littéralement plus de corps car nul ne peut plus dire, selon la phrase apocryphe attribuée à Louis XIV, « L'Etat, c'est moi ».

C'est cette désincorporation du pouvoir politique qui explique la mise à l'écart de l'autre dimension essentielle de la représentation<sup>41</sup>. La démocratie ne peut s'incarner en un corps mais prend forme en des institutions. Quand un représentant signe un acte, il ne le signe pas en son nom mais *ès-qualité*. Ce n'est par exemple pas la personne qui endosse le titre de président de la République qui engage, par la signature d'un traité, son pays, ce ne sont pas les parlementaires qui ratifient en nom propre cette convention et en donnent valeur effective, engageant ainsi la responsabilité internationale de la France en cas de manquement, ce sont les institutions qu'ils représentent, respectivement la présidence de la République et la représentation nationale.

Pourtant, alors que le *lieu* de la démocratie est proprement insaisissable, on assiste irrémédiablement à la résurgence d'une incarnation (non dite) du pouvoir. Son « centre » a été progressivement déplacé, du Parlement à l'exécutif<sup>42</sup>. Peu importe à cet égard la forme que prennent les institutions démocratiques. Qu'il s'agisse d'un régime présidentiel, d'un régime parlementaire classique ou du régime parlementaire atypique qu'est la France, ce sont les chefs de l'Etat et de Gouvernement qui concentrent la réalité du pouvoir. Ce sont eux en effet qui donnent le « tempo » de la politique suivie. Les pouvoirs du président des Etats-Unis ont été largement accrus depuis 1787, et ce avec l'assentiment de la Cour suprême<sup>43</sup>. Dans les régimes parlementaires, les techniques déployées après-guerre par ce qu'on a appelé le parlementarisme rationalisé donnent à l'exécutif et à leur chef la réalité du pouvoir. Sauf cas limites<sup>44</sup>, le chef réel de l'exécutif<sup>45</sup> est assuré, pendant la durée de son mandat, de pouvoir mener *sa* politique. L'exécutif a pris irrémédiablement le pas sur le législatif. La figure réelle du représentant n'est plus le parlementaire mais le chef de l'exécutif. Les institutions françaises de la V<sup>e</sup> République en sont finalement l'exemple le plus achevé, voire le plus logique, quoiqu'on puisse (c'est notre cas) le déplorer. La Constitution de 1958 et la révision de 1962 donnent au président de la République, véritable chef de

---

<sup>40</sup> Hannah Pitkin, *citée supra*.

<sup>41</sup> Il faut néanmoins noter que la doctrine allemande insiste toujours sur l'incarnation de la représentation. Ainsi, Ernst-Wolfgang Böckenförde considère que coexiste, aux côtés de la représentation-mandat, une représentation symbolique incarnant la communauté politique : Ernst-Wolfgang Böckenförde, « Démocratie et représentation : pour une critique du débat contemporain », in Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Le droit, l'Etat et la constitution démocratique*, Paris, LGDJ, 2000, p. 294-316. Yves Sintomer explique que « c'est dans cette optique que furent fréquemment opposées la *Repräsentation*, à savoir une représentation incarnant l'unité de la communauté politique tout en renvoyant à une réalité existentielle supérieure (en particulier le Peuple ou la Nation en tant qu'ils diffèrent du peuple empirique) et la *Vertretung*, la représentation-mandat des multiples intérêts sociaux, accusée d'être incapable d'assurer la constitution d'une véritable communauté politique », Yves Sintomer, *art. cit.*, p. 28.

<sup>42</sup> Dont le nom ne correspond plus qu'à sa lointaine origine historique.

<sup>43</sup> Notamment après sa « mise au pas » par Franklin Delano Roosevelt.

<sup>44</sup> Entre autres exemples : la perte de majorité politique dans les deux chambres du Congrès aux Etats-Unis, la cohabitation en France, une motion de censure dans un régime parlementaire (rendue extrêmement difficile en raison de l'asymétrie instituée par les techniques du parlementarisme rationalisé, l'investiture ou la question de confiance requérant une majorité moins substantielle que la motion de censure ; rappelons qu'en France aucune motion de censure n'a fructifié depuis 1962).

<sup>45</sup> Entendons par « chef réel de l'exécutif » le chef de l'Etat ou de Gouvernement selon le pays considéré.

l'exécutif, les pouvoirs réels. L'élection au suffrage universel direct du chef de l'Etat, avant les élections législatives (qui lui assurent une majorité à l'Assemblée nationale<sup>46</sup>), fait du président de la République le représentant ultime<sup>47</sup>, le seul qui compte et vers lequel se tournent nécessairement les espérances ou vis-à-vis duquel se concentre la défiance.

De sorte que l'incarnation du pouvoir se réintroduit subrepticement, malgré la désincorporation qu'avaient pourtant provoquée les deux Révolutions anglaises du XVII<sup>e</sup> siècle puis les Révolutions américaine et française du XVIII<sup>e</sup>. Pourtant, cette « néo-incarnation » est fragile car désormais dépourvue de toute sacralité. En tant que telle, elle est proprement désubstantialisée<sup>48</sup>.

Elle demeure pourtant, tel un spectre inébranlable qui continue à structurer, à représenter (au sens allemand de *Vorstellung*<sup>49</sup>) notre conception de la démocratie représentative. Elle éclaire différemment notre appréhension, par trop réduite car amputée de l'une de ses dimensions essentielles, de la représentation.

Quand Pierre Bourdieu écrit que « l'usurpation est à l'état potentiel dans la délégation »<sup>50</sup>, appelant les représentants des « fétiches politiques », il signifie aussi que les mandants s'abandonnent politiquement à leurs mandataires. Ces « représentants représentatifs », selon l'expression du sociologue, ne sont pas autre chose que « des gens, des choses, des êtres qui semblent ne devoir qu'à eux-mêmes une existence que les agents sociaux leur ont donnée ; les mandants adorent leur propre créature. L'idolâtrie politique réside précisément dans le fait que la valeur qui est dans le personnage politique, ce produit de la tête de l'homme, apparaît comme une mystérieuse propriété objective de la personne, un charme, un charisme »<sup>51</sup>. Cet abandon, cette servitude aussi volontaire qu'inconsciente, relève selon nous de cette dimension souterraine de l'incarnation. Il s'accompagne par ailleurs d'une mise en scène du pouvoir, élément indispensable de l'incarnation, dans le sillage de la conception aristotélicienne de la *mimesis* analysée plus haut. L'idolâtrie politique dont traite Bourdieu s'inscrit de fait dans le sillage des mécanismes de domination réflexifs décrits par Max Weber : « ce n'est pas la "masse" politiquement passive qui génère

---

<sup>46</sup> Majorité par ailleurs toujours absolue, dès lors que les législatives sont consécutives à la présidentielle, sauf un cas dans l'histoire de la V<sup>e</sup>, en 1988. Il n'y a plus de contre-exemple depuis 2002, date de l'entrée en vigueur du quinquennat. Cette réduction de la durée du mandat présidentiel a parachevé la réforme de 1962. En cantonnant l'hypothèse de la cohabitation à des cas limites (dissolution, décès ou démission du président de la République en cours de mandat), la prééminence de l'élection présidentielle, devenue définitivement l'élection reine, entraîne, par effet mécanique (ce que les politistes appellent « effet d'entraînement ») une réduction du poids politique symbolique des élections législatives, comme en témoigne par ailleurs une baisse significative du taux de participation.

<sup>47</sup> « N'est-ce point signifier que la représentation authentique de la Nation se situe au niveau de l'élection présidentielle alors que les élections législatives ne portent que sur des enjeux localisés ? », Georges Burdeau, *Traité de science politique, Les régimes politiques*, Tome V, Paris, L.G.D.J., 1985, p.235.

<sup>48</sup> Certains mythes peuvent sporadiquement réapparaître, ils ne peuvent résister à la désacralisation du politique. Ainsi, par exemple, de « la rencontre entre un homme et le peuple » lors de l'élection présidentielle française. Cette formule gaullienne, paresseusement reprise tant par les candidats que par les media à chaque échéance, ne correspond en rien à la réalité politique. Elle a pu valoir en raison de la dimension historique revêtu par l'homme du 18 juin, en ce qu'il a réellement incarné l'esprit de résistance, mais aucun de ses successeurs ne peut évidemment endosser une telle légitimité. Ajoutons de surcroît ce que cette formule recèle : une évidente mise à distance des partis politiques et, par ricochet, des parlementaires, relégués de fait au rang de représentants subalternes. Si l'hypothétique rencontre entre un homme et le peuple est censée redonner corps à la réincarnation de ce dernier, il en résulte mécaniquement que le reste du corps politique ne peut endosser une telle dimension symbolique.

<sup>49</sup> Qu'on pourrait traduire ici par « donner une vision ».

<sup>50</sup> Pierre Bourdieu, « La délégation et le fétichisme politique », in *Choses dites*, Paris, Les Editions de Minuit, 1987, p. 190.

<sup>51</sup> Pierre Bourdieu, *op. cit.*, p. 187.

d'elle-même un chef, mais le chef politique qui se procure une masse de partisans et conquiert les masses à travers la "démagogie" »<sup>52</sup>. C'est précisément cette réflexivité ou cette circularité (le mandant investit le mandataire qui le constitue réflexivement ensuite en partisan) qui manifeste ce que Bourdieu appelle le « fétichisme de la délégation » par lequel les mandataires constituent leur électorat en groupe social : « par la parole ou toute autre forme de *représentation*, ils disposent d'un pouvoir absolu de création, puisqu'ils font, d'une certaine façon, exister le groupe en tant que tel en lui donnant un corps, le leur, un nom, le *sigle*, substitut quasi magique du groupe [...]. Cette circulation circulaire méconnue [...] est au principe du capital et du pouvoir symbolique que le mandataire [...] détient sur le groupe dont il est le substitut, l'incarnation ».

Ce réinvestissement de la fonction incarnatrice de la représentation questionne réflexivement la notion de représentation-mandat. On sait que le mandat politique n'a de mandat, entendu au sens juridique, que le nom. Quand le second est révocable *ad nutum*, soit à tout moment, en raison notamment de la perte de confiance du mandant qui considère que le mandataire faillit à sa mission, le mandat politique est lui irrévocable<sup>53</sup>. Dans le mandat juridique, la capacité de faire « à la place de », consiste en une délégation ou un transfert d'une personne à la place d'une autre (physique ou morale), le mandataire est clairement identifié et sa mission précisément circonscrite.

La conception du mandat politique diffère radicalement. La mission du mandataire-représentant n'est pas déterminée a priori puisque la nullité du mandat impératif est un dogme absolu du gouvernement représentatif. Le représentant politique ne peut être démis de ses fonctions durant la durée de son mandat<sup>54</sup>. La seule sanction politique qu'il encourt, c'est une possible défaite lors des élections ultérieures, à supposer encore qu'il se représente. Le représentant est investi, par l'élection, par tout un groupe, soit l'ensemble de ses électeurs et, par extension due à l'arithmétique majoritaire, par l'ensemble des personnes du territoire où il a été élu. Mais il n'incarne paradoxalement pas ce groupe, il le transcende en ce qu'il devient autre, s'élevant non pas seulement au-dessus de ses électeurs, mais vers un ailleurs fictionnel. L'attache territoriale du représentant est politiquement niée, les parlementaires français étant considérés non pas comme les représentants de la circonscription où ils ont été élus mais comme les représentants de la nation. On conçoit alors que la dimension incarnatrice finit par absorber la représentation-mandat<sup>55</sup>.

Cette conception révolutionnaire de la nation<sup>56</sup>, fiction inauguratrice fondamentale<sup>57</sup>, a pour but non pas seulement d'écarter la multitude, toujours suspecte car susceptible de

---

<sup>52</sup> Max Weber, *Œuvres politiques, 1895-1919*, Paris, Albin Michel, 2004, p. 256.

<sup>53</sup> Il existe quelques très rares exceptions, telle la procédure américaine du *recall*, cantonnée cependant à certains Etats fédérés.

<sup>54</sup> Hors, bien évidemment, considération pénale ou annulation de l'élection conformément aux dispositions du code électoral.

<sup>55</sup> Cette absorption peut avoir des conséquences radicales et anti-démocratiques, la représentation pouvant alors être conçue comme transférée, en totalité, à l'exécutif. Ainsi, pour Carl Schmitt, « *L'unité politique* est représentée comme un *tout*. Il y a dans cette représentation quelque chose qui dépasse tout mandat [*Auftrag*] et toute fonction. C'est pour cette raison qu'on ne peut pas faire de n'importe quel "organe" un représentant. Seul celui qui *gouverne* a part à la représentation [...]. Le gouvernement véritable *représente* l'unité politique d'un peuple – et non le peuple dans son existence naturelle », Carl Schmitt, *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, 1993 [1928], p. 349-350.

<sup>56</sup> C'est Sieyès qui, le premier, substitue la nation au peuple. On a vu précédemment que pour Hobbes, le peuple apparaît postérieurement à l'association contractuelle et au transfert du pouvoir au souverain qui, en le représentant au sens d'*incarnation*, institue la multitude en peuple. Mais la nation est pour Sieyès une donnée naturelle et préalable : « La nation existe avant tout, elle est à l'origine de tout. Sa volonté est toujours légale,

faire dégénérer le régime politique en ochlocratie, mais aussi d'éloigner le peuple dont on pouvait craindre les débordements révolutionnaires. Cette fiction était concevable dans le cadre d'un régime représentatif censitaire. Elle lui a pourtant survécu après 1848, c'est-à-dire après l'instauration définitive du suffrage universel (à tout le moins masculin)<sup>58</sup>.

De sorte que la représentation, entendue en son sens moderne, va de pair avec l'exclusion du peuple. Il en a résulté, au nom précisément de la construction d'une véritable théorie démocratique, une dénonciation résolue du gouvernement représentatif, dont Jean-Jacques Rousseau fut, très tôt, le contempteur le plus déterminé : « La Souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point : elle est la même, ou elle est autre ; il n'y a point de milieu... Toute loi que le Peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle ; ce n'est point une loi »<sup>59 60</sup>.

---

elle est la loi elle-même. Avant elle et au-dessus d'elle, il n'y a que le droit naturel », Emmanuel-Joseph Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?*, Paris, PUF, Quadrige, 1982, p. 67. Pour Sieyès, la nation, contrairement au peuple, est donc une réalité incarnée, réelle, qui se confond avec le Tiers Etat. Au contraire du peuple, institué par le contrat social et n'ayant donc aucune concrétude naturelle, la nation trouve sa source dans l'état de nature : « Une nation ne sort jamais de l'état de nature [...] une nation est indépendante de toute forme ; et de quelque manière qu'elle veuille, il suffit que sa volonté paraisse pour que tout droit positif cesse devant elle, comme devant la source et le maître suprême de tout droit positif » (*op. cit.*, p. 69-70). En affirmant le caractère originaire de la Nation, Sieyès substitue à l'ancienne légitimité monarchique une nouvelle source de légitimité qui permet de transférer la souveraineté du peuple à une entité plus insaisissable encore. Sieyès parvient en effet, par l'affirmation de l'existence naturelle de la nation, à adapter la conception rousseauiste du caractère inaliénable de la souveraineté du peuple au profit exclusif de la nation, dont la volonté ne peut s'exprimer que par les représentants : « le corps représentant est toujours, pour ce qu'il a à faire, à la place de la nation elle-même », « l'objet ou le but de l'assemblée représentative d'une nation » ne pouvant être « différent de celui que se proposerait la nation elle-même, si elle pouvait se réunir et conférer dans un même lieu » (*op. cit.*, respectivement p. 75 et p. 85). Ce déplacement trouvera rapidement sa consécration juridique dans l'article 3 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 : « Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation ».

<sup>57</sup> « Ce que la Révolution française a fondé en vertu du principe de la souveraineté nationale, c'est le régime représentatif, un régime dans lequel la souveraineté, étant réservée exclusivement à l'être collectif et abstrait Nation, ne peut être exercée par qui que ce soit qu'à titre de représentant national. Tel est, en dernière analyse, la signification de la souveraineté nationale. On est ainsi amené à étudier cette forme gouvernementale nouvelle et moderne, différente des anciens types monarchique et démocratique, fondée directement sur l'idée de souveraineté de la Nation : le gouvernement représentatif », Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, *op. cit.*, t. II, pp. 196-197.

<sup>58</sup> Comme l'explique Samuel Hayat, « La République modérée [issue de la Révolution de février 1848] se situe dans un rapport au politique bien différent de la République démocratique. Alors que les républicains démocrates attribuent au gouvernement républicain un but radicalement différent de celui de la Monarchie de Juillet, puisqu'il s'agit *in fine* de réaliser l'égalité sociale, les républicains modérés ne rompent avec la logique du gouvernement représentatif que par l'extension du suffrage. Les grands traits de la théorie du gouvernement représentatif – la séparation stricte entre Etat et société, donc l'absence d'intervention économique de l'Etat, le gouvernement par les capacités, l'exclusion des citoyens de la participation directe aux affaires publiques – sont reconduits. Selon cette conception de la République, le suffrage universel est la seule différence avec le régime précédent, et la politique républicaine prolonge celle du gouvernement représentatif, mais appuyée désormais sur un suffrage élargi », Samuel Hayat, *1848. Quand la République était révolutionnaire. Citoyenneté et représentation*, Paris, Seuil, 2014, p. 209-210.

<sup>59</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat social*, III, 15, Des députés ou représentants, in *Œuvres complètes*, vol. II, Gallimard, coll. La Pléiade, pp. 429-430.

<sup>60</sup> Nous ne voulons en revanche pas traiter ici de la conception éminemment personnelle de la démocratie chez Rousseau mais de sa critique de la représentation. On sait que l'auteur genevois adopta une vision très singulière de la tripartition classique des formes de gouvernement, relativement au nombre de membres constituant le gouvernement. Dès lors, seul une forme politique où tous participeraient au gouvernement serait une démocratie, modèle qui ne le satisfait dès lors aucunement. On a tôt fait de passer Rousseau pour un auteur finalement inconséquent, répétant à l'envi, sans la contextualiser, la fameuse formule « S'il y avait un peuple de Dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes ». Jean-Jacques



Souvent critiquée pour son caractère irréaliste<sup>61</sup>, la position de Rousseau n'est pas si tranchée qu'elle peut y paraître. On détache trop souvent le *Contrat social* de ses autres œuvres politiques. Il peut certes affirmer que « le peuple anglais pense être libre ; il se trompe fort, il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement ; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien »<sup>62</sup>. Il adopte néanmoins dans ses *Considérations sur le gouvernement de Pologne* une attitude plus nuancée. Il s'agit ici d'un grand Etat, tant par sa géographie que par sa démographie. Aussi, affirme-t-il, « la puissance législative ne peut s'y montrer elle-même, et ne peut agir que par députation ». Dit autrement, il n'est pas possible, dans un grand Etat, de se passer de députés, et donc d'assemblées ne pouvant réunir l'ensemble des citoyens. Mais, dans la rigueur des termes, ils ne sont pas des représentants, ils sont des commis, et c'est pourquoi il faut les assujettir à des mandats impératifs. « C'est ainsi que Rousseau s'efforce d'assouplir ses principes pour les adapter aux nécessités de la vie politique des grands Etats modernes, au lieu de s'en tenir comme il le fait dans le *Contrat social* à l'exemple des républiques antiques »<sup>63</sup>.

Il semble pourtant qu'on puisse déceler une faille dans le raisonnement rousseauiste. Si l'on suit le précepte décisif selon lequel « toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle », il faut néanmoins le concilier avec la nécessité d'assemblées, assumée par l'auteur genevois dans les *Considérations sur le gouvernement de Pologne*. Dès lors, l'adaptation de la théorie à la technique constitutionnelle implique l'alternative suivante : soit le peuple ratifie tacitement la loi<sup>64</sup>, soit un scrutin convoquant l'ensemble des citoyens est organisé. Mais alors, quel que soit le statut du député<sup>65</sup>, le texte soumis à ratification est issu d'une délibération à laquelle le peuple n'a pas pris part. Dit autrement, il n'a pas participé à l'œuvre de *légifération*, qui postule nécessairement cette délibération. Le texte qui lui est présenté pour approbation ou rejet est un texte brut, inamendable. A proprement parler, il ne s'agit pas d'un choix, qui se décomposerait en de multiples possibles, mais d'une alternative « contrainte » entre le « oui » et le « non ». A proprement parler, le peuple ne *fait* pas la loi, il ne fait que l'endosser, tacitement ou explicitement. En tant que tel il n'en est que *l'auteur passif*, voire fictionnel.

La critique radicale de la représentation bascule dès lors dans l'aporie, ou plutôt dans l'impossibilité de son effectuation pratique. Il y a en effet transfert pratique, au moins partiel, de volition dans le fait d'élaborer la loi, littéralement de *légiférer* (au sens de faire la loi), malgré l'impossibilité théorique assénée par Rousseau<sup>66</sup>. Il importe finalement peu que le peuple puisse activement en endosser la paternité puisqu'il n'aura pas concrètement voulu chacune de ses modalités. Il importe finalement peu que le député n'ait pas le titre de

---

Rousseau, *op. cit.*, III, 4. Ou encore : « A prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable démocratie, et il n'en existera jamais... On ne peut imaginer que le peuple reste incessamment assemblé pour vaquer aux affaires publiques », *ibidem*. Mais c'est dans l'acception propre qu'il donne au terme démocratie qu'il la critique.

<sup>61</sup> Rousseau avouant lui-même son scepticisme dans une lettre envoyée à Mirabeau, alors officier dans les armées de Louis XV envoyées en Corse.

<sup>62</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat social*, Livre III, chapitre XV, Des députés ou représentants, *op. cit.*, p. 430.

<sup>63</sup> Robert Derathe, in Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat social*, *op. cit.*, notes et variantes, sous chapitre XV, Des députés ou représentants, note 1, p. 1489.

<sup>64</sup> Aucune fraction préalablement déterminée par le texte constitutionnel s'étant manifestée pour organiser un scrutin référendaire de ratification.

<sup>65</sup> Lequel, rappelons-le encore, n'est pas dans la théorie rousseauiste un représentant mais un simple commis, en tant que tel titulaire d'un mandat impératif, le rendant potentiellement révocable.

<sup>66</sup> « Le Souverain, qui n'est qu'un être collectif, ne peut être représenté que par lui-même ; le pouvoir peut bien se transmettre, mais non pas la volonté », Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat social*, *op. cit.*, II, 1.

représentant puisque, *volens nolens*, c'est lui qui optera entre les différents possibles qu'instaurera la loi, même s'il n'en est théoriquement pas l'auteur. Dans les faits, le modèle rousseauiste n'aurait pas plus échappé au réalisme cynique d'un Mounier qui, à l'aube de la Révolution, s'autorisait à écrire « être le principe de la souveraineté et exercer la souveraineté sont deux choses très différentes »<sup>67</sup>.

#### IV DÉPOSSESSION

Il n'est pas exagéré d'oser exprimer que le représentant est désormais devenu le maître, dans le sillage de la sociologie de la domination analysée par Max Weber et approfondie par Pierre Bourdieu<sup>68</sup>, puisque la représentation politique est de fait réservée à une classe sociale supérieure, rompue aux codes, usages, techniques et vocabulaire de la politique, dépossédant ainsi le plus grand nombre. Il est temps en effet de changer de paradigme, vieux de bientôt trois siècles. On oublie en effet trop souvent que les linéaments de cette domination ont une origine héritée de la philosophie des Lumières et de la Révolution. Montesquieu assumait ainsi clairement qu'« il y avait un grand vice dans la plupart des anciennes républiques : c'est que le peuple avait le droit d'y prendre des résolutions actives, et qui demandent quelque exécution, *chose dont il est entièrement incapable* [c'est nous qui soulignons]. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée »<sup>69</sup>. Plus pénétrante encore est sans doute l'analyse que fit Sieyès à la Constituante le 7 septembre 1789. L'abbé révolutionnaire y distinguait nettement démocratie et gouvernement représentatif : les citoyens peuvent selon lui contribuer à la fonction législative de deux façons. Soit « les citoyens peuvent donner leur confiance à quelques-uns d'entre eux. Sans aliéner leurs droits, ils en commettent l'exercice. C'est pour l'utilité commune qu'ils se nomment des représentants *bien plus capables qu'eux-mêmes*<sup>70</sup> de connaître l'intérêt général, et d'interpréter à cet égard leur propre volonté ». Soit le citoyen « concourt lui-même immédiatement à faire la loi ». Ce « concours immédiat » est celui qui « caractérise la véritable *démocratie* ». Le « concours médiat », en revanche, « désigne le *gouvernement représentatif* ». La conclusion est que « la différence entre ces deux systèmes politiques est énorme »<sup>71</sup>. L'historien qu'était aussi Guizot a enraciné cette inégalité politique substantielle au gouvernement représentatif, présupposant l'« inégalité établie par la nature entre les capacités et les puissances individuelles »<sup>72</sup> de sorte qu'il faille projeter cette inégalité naturelle sur les institutions représentatives, puisque « le gouvernement représentatif n'est donc pas le gouvernement de la majorité numérique pure et simple, c'est le gouvernement de la majorité des capables »<sup>73</sup>.

---

<sup>67</sup> Cité par Pierre Rosanvallon, *La démocratie inachevée*, Paris, Gallimard (folio), 2000, p. 21, note 18.

<sup>68</sup> Voir note supra.

<sup>69</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, XI, 6. L'élection est clairement assumé comme étant un procédé de type aristocratique : « Le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie ; le suffrage par choix est de celle de l'aristocratie », *op. cit.*, II, 2. Comme l'indique Jacques Julliard, *Les Gauches françaises, 1762-2012*, Paris, Flammarion, Champs Histoire, p. 317 « à ces yeux, le système représentatif, qui a sa préférence, fonde ainsi une république aristocratique, c'est-à-dire au sens étymologique le pouvoir des meilleurs ».

<sup>70</sup> C'est nous qui soulignons. Les autres expressions en italique sont en revanche celles figurant dans la version imprimée du discours.

<sup>71</sup> *Archives Parlementaires*, séance du 7 septembre 1789, p. 589.

Pasquale Pasquino note que « ce discours, quelque peu oublié, est certainement l'un des textes capitaux de la théorie politique moderne », Pasquale Pasquino, *Sieyès et l'invention de la Constitution en France*, Paris, Odile Jacob, 1998, p. 36. Sieyès y développe de fait le lien entre la représentation politique et la division du travail.

<sup>72</sup> François Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Paris, 1851, I, p. 108.

<sup>73</sup> François Guizot, *op. cit.*, p. 111.

L'instauration du suffrage universel n'invalide aucunement l'assertion. Les « capables » ne sont certes plus les plus fortunés mais ils sont de fait les plus élevés socialement<sup>74</sup>. On assiste ainsi à une relégation politique des catégories socio-professionnelles les moins favorisées qui ne sont que très imparfaitement représentées, voire qui ont quasiment disparu de la représentation nationale<sup>75</sup>.

Le gouvernement représentatif opère ainsi une claire séparation des tâches, une division du travail dissociant l'*homo politicus* de l'*homo oeconomicus*, le second se voyant déchargé de fait de sa responsabilité politique au profit d'une classe politique<sup>76</sup> professionnalisée<sup>77</sup>, ôtant toute substance effective à la citoyenneté.

---

<sup>74</sup> L'aptitude supposée des classes dominantes, c'est-à-dire une élite bourgeoise éduquée, à préempter la représentation politique, a pour conséquence l'imprégnation par le corps social d'un système de valeurs propre à ces classes, jusqu'à exclure l'idée même d'une élite démocratique purement fonctionnelle selon Karl Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, 1957.

<sup>75</sup> Qu'on nous autorise ici une brève embaardée relative aux dernières élections législatives françaises des 11 et 18 juin 2017. On se félicite à raison de la percée des femmes à l'Assemblée nationale (38,8 % en 2017 contre 26,9 % en 2012) les rapprochant d'une parité effective. Ce phénomène a été rendu possible par une prise de conscience du législateur incitant les formations politiques à présenter la moitié de candidates à ces élections, sous peine de sanctions financières significatives.

Pour autant, peu d'analystes ont en revanche observé qu'aucun ouvrier ne compte parmi les 577 députés issus des dernières législatives. La déconnexion de la représentation nationale et de la réalité du monde du travail est patente et extrêmement préoccupante. Il y a aujourd'hui 6,3 millions d'ouvriers en France soit 20 % de la population active (Insee, 2016, [http://mobile.lemonde.fr/emploi/article/2016/06/07/qui-sont-les-ouvriers-aujourd-hui\\_4941062\\_1698637.html](http://mobile.lemonde.fr/emploi/article/2016/06/07/qui-sont-les-ouvriers-aujourd-hui_4941062_1698637.html)). Certes, la tertiarisation de l'économie a diminué de moitié la part du secteur primaire (40 % en 1970) mais, contrairement à une idée répandue, la classe ouvrière n'a pas disparu puisqu'un emploi sur cinq relève de cette catégorie (20,5 %). Qu'aucun ouvrier ne puisse faire entendre sa voix dans l'enceinte du Palais Bourbon est une anomalie démocratique, qui contribue à interroger le système représentatif. Les bancs de l'Assemblée n'ont certes jamais compté beaucoup de cols bleus mais ils ont aujourd'hui disparu. Ils étaient 6% en 1978 et près de 5% en 1981, et cette proportion est ensuite retombée à 1 % en 2007, puis zéro depuis 2012.

Louis Maurin, sociologue et président de l'Observatoire des inégalités, observe qu'il y avait bien plus de députés d'origine populaire aux débuts de la V<sup>e</sup> République. « Qu'ils soient gaullistes ou communistes, les premiers députés de la Ve République étaient souvent d'anciens résistants, et donc presque tous issus de milieux modestes. Cette génération a naturellement commencé à disparaître dans les années 1980, pour laisser la place à des élus provenant de plus en plus des classes moyennes », explique le sociologue ([http://www.huffingtonpost.fr/2012/06/26/profession-des-deputes-fr\\_n\\_1628896.html](http://www.huffingtonpost.fr/2012/06/26/profession-des-deputes-fr_n_1628896.html)). Dans la première législature de la IV<sup>e</sup> (1946-1951), les ouvriers et employés représentaient près de 19 % des députés.

L'Observatoire des inégalités montre aussi que, dans l'avant-dernière législature, les cadres et les professions intellectuelles supérieures représentaient 82 % des élus, soit cinq fois plus que leur part dans la population active. (<http://www.inegalites.fr/spip.php?article166>).

Les chiffres qui suivent constituent par ailleurs un autre motif de préoccupation quant aux effets de l'abstention des catégories populaires sur la représentation nationale. Les plus forts taux d'abstention constatés suite au second tour des législatives du 18 juin 2017 sont les suivantes : 70 % chez les ouvriers, 68 % chez ceux qui gagnent moins de 1300 euros par mois (pour mémoire le SMIC net mensuel est, en 2017, de 1153 euros), 74 % chez les 18/24 ans, 70 % chez les 25/35 ans (source : étude de l'Institut Ipsos pour le journal de France Culture du 19 juin 2017, <https://www.franceculture.fr/emissions/journal-de-12h30/>). L'abstention massive de ces catégories de population produit par effet miroir ces données : parmi les députés élus le 18 juin 2017, on compte notamment (premier chiffre, catégorie professionnelle chez les députés LREM, second chiffre entre parenthèses, catégorie professionnelle calculée sur l'ensemble des 577 députés) : 48,1 % (42,3 %) de cadres ; 19,5 % (20,5 %) de professions libérales ; 3,2 % (3,5 %) d'employés ; 0 % (0 %) d'ouvriers (Source : infographie du journal Libération du 20 juin 2017). Subrepticement, par l'effet conjugué de l'abstention d'une part et du recrutement des candidats et donc par voie de conséquence des députés d'autre part, nous assistons au rétablissement, certes *de facto* et non *de jure*, du suffrage censitaire...

<sup>76</sup> Dont l'appréhension la plus juste nous semble avoir été donnée par Gaetano Mosca, qui la qualifie de « minorité de personnes influentes, dont la majorité subit, de bon ou de mauvais gré, la direction » (Gaetano Mosca, *La classe politica*, nouvelle éd., Bari, Laterza, 1966, p. 62) ou, de façon beaucoup plus pessimiste, de « minorité organisée, qui agit de façon coordonnée, triomphe toujours d'une majorité désorganisée qui n'a ni

## SANS CONCLURE

Sauf à redécouvrir le modèle antique de la démocratie athénienne<sup>78</sup>, ce qui est en pratique exclu, et à défaut d'un « véritable » peuple, introuvable en son pouvoir de faire, faut-il alors se résigner à la forme actuelle du gouvernement représentatif ?

La difficulté objective réside certes dans l'identification d'un *démos* auquel imputer le tituliariat et l'exercice direct du *krátos*. C'est cette impossibilité théorique qui justifie *in fine* l'efficacité pratique du système représentatif. Il n'est en revanche nullement exclu d'adapter ce dernier en greffant d'autres formes de représentation, en le modelant à l'aune d'une participation active des citoyens.

On peut, on doit pourtant surmonter l'antagonisme entre la position concevant le système représentatif comme un artifice technique, destiné à dépasser l'impossible volition du peuple, de par son nombre<sup>79</sup>, et la prétention oligarchique (voire « aristocratique »<sup>80</sup>) concevant la représentation comme la forme politique palliant les défaillances supposées du peuple.

On se contentera ici d'évoquer quelques pistes de réflexion<sup>81</sup>, relatives aux adaptations selon nous nécessaires de la représentation : la *représentation descriptive* et la *représentation inclusive*.

La *représentation descriptive* peut être ainsi définie : « les groupes désavantagés peuvent souhaiter être représentés par des représentants de type “descriptifs”, à savoir des

---

volonté, ni impulsion, ni action commune » (Gaetano Mosca, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, 2e éd., Milano, Ist. Edit. Scient., 1925)

<sup>77</sup> « L'exercice de la profession politique est lié à la manipulation d'un langage spécifique qui devient de ce fait un langage de professionnels. La maîtrise de ce langage par les agents du champ politique est à l'origine de l'incompétence relative des autres agents sociaux, et tend à les déposséder de leurs possibilités d'intervention dans les activités politiques », Daniel Gaxie, *Le Cens caché*, op. cit., p. 95.

<sup>78</sup> Dont Rousseau par ailleurs se défiait, considérant que les assemblées populaires dissimulaient mal la réalité aristocratique d'un régime gouverné par les patriciens, seuls à même d'exercer leur talent oratoire.

Attribuer par ailleurs à Rousseau la volonté de rétablir la démocratie directe est une profonde erreur, cette catégorie étant étrangère à sa théorie. Voir notamment Giovanni Lobrano, *Res publica res populi. La legge e la limitazione del potere*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 210. Sur la notion très personnelle que Rousseau a de la démocratie voir note supra.

Rappelons que dans la théorie rousseauiste l'exercice des pouvoirs publics ne doit pas être intégralement confié au peuple : on sait que pour Rousseau le peuple, s'il ne peut pas être représenté (en tant que souverain) dans l'exercice de la fonction législative, doit tout au contraire l'être dans l'exercice de la fonction exécutive si l'on veut maintenir une distinction vraisemblable entre « souverain » et « magistrat » (Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat social*, op. cit., III, 15). C'est cette distinction qu'avaient su, pour Rousseau, respecter les Romains et non les Grecs, qui avaient confié à l'assemblée populaire des compétences administratives et judiciaires incompatibles avec la nature souveraine du peuple rassemblé (Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat social*, op. cit., III, 14).

<sup>79</sup> « approche qui suggère implicitement qu'un tel système n'est qu'un pis-aller, le substitut forcé à un impossible gouvernement direct des citoyens », Pierre Rosanvallon, op. cit., p. 15.

<sup>80</sup> Marcel Gauchet, *La révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation, 1789-1799*, Paris, Galimard, 1995.

<sup>81</sup> Parce que considérant que la question de la démocratie dite (selon nous improprement) « semi-directe » échappait au champ de cette contribution, on a volontairement écarté la question référendaire, qui peut néanmoins constituer un correctif utile à la représentation. Qu'il nous soit néanmoins permis de faire référence à Julien Giudicelli, *La Cour constitutionnelle italienne et le référendum abrogatif*, Toulon, thèse de doctorat, 2002, pour un exemple significatif de référendum d'initiative citoyenne minoritaire, et Id, « Quelques propositions naïves pour la résurgence de l'instrument référendaire », in *Liber amicorum Jean-Claude Escarras, La communicabilité entre les systèmes juridiques*, Bruylant, 2005, pp. 511-532.

individus dont la provenance et les caractéristiques reflètent certaines des expériences et des manifestations les plus fréquentes liées à l'appartenance au groupe concerné »<sup>82</sup>.

On peut en effet considérer qu'une place peut être faite, par exemple dans la chambre haute, aux catégories socio-professionnelles défavorisées qui, parce qu'elles ne se sentent plus représentées<sup>83</sup>, nourrissent les rangs de l'abstention. Dans ce que Jane Mansbridge appelle les formes « sélectives » de la représentation descriptive, elle convient que ces dernières « ne s'avèrent éventuellement nécessaires que lorsque le niveau de représentation des groupes concernés est largement en deçà de celui qu'ils obtiendraient en vertu d'une sélection purement aléatoire, à savoir dans les cas où il est systématiquement minoré par une forme de sélection négative. En l'absence d'une telle sélection négative, toutes les caractéristiques de la population concernée devraient être plus ou moins fidèlement reflétées au sein des corps législatifs en proportion de leur présence dans la population »<sup>84</sup>. On pourra prétendre qu'une telle proposition est différentialiste, on pourra même objecter qu'elle est corporatiste et qu'elle rompt avec l'universalisme de la citoyenneté, mais les quotas ou incitations instituées en France pour la représentation des femmes<sup>85</sup> procèdent pourtant bien de cette conception descriptive de la représentation.

La seconde piste selon nous fructueuse est ce que Samuel Hayat appelle la *représentation inclusive*<sup>86</sup>. Il démontre que le malentendu inaugural, dans nos institutions modernes, relatif à la représentation, remonte à la Révolution de 1848. Les révolutionnaires de février 1848 avaient une conception toute différente de l'idée même de représentation préconisée par les adeptes de la République modérée qui triompheront aux élections constituintes du 23 avril 1848. Les députés nouvellement élus sont censés avoir un mandat circonscrit, c'est-à-dire la rédaction d'une Constitution républicaine. Mais leur légitimité électorale, assise sur le suffrage universel, va vite les affranchir de toute limite. Dès lors, deux conceptions s'affrontent : « La "République démocratique et sociale" se fonde sur une conception de la représentation opposée à celle du gouvernement représentatif républicanisé, en combinant l'attachement aux formes inclusives de la représentation et la construction de l'association ouvrière »<sup>87</sup>. C'est en raison de cette équivoque fondatrice que

---

<sup>82</sup> Jane Mansbridge, « Les Noirs doivent-ils être représentés par des Noirs et les femmes par des femmes. Un oui mesuré », in *Raisons politiques*, numéro 50, 2013, p. 53.

<sup>83</sup> Ce qui est le fait en pratique, voir note supra.

<sup>84</sup> Jane Mansbridge, art. cit., p. 57.

<sup>85</sup> Rappelons que l'adjonction d'un deuxième alinéa à l'article premier de la Constitution est relativement récente, puisqu'elle résulte d'une loi de révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (loi constitutionnelle n° 2008-724 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République) : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ».

<sup>86</sup> Samuel Hayat, *1848. Quand la République était révolutionnaire*, op. cit. ; Id., « La représentation inclusive », in *Raisons politiques*, numéro 50, 2013, p. 115-135.

<sup>87</sup> Samuel Hayat, *op. cit.*, p. 313. la conception révolutionnaire (au sens de février 1848), c'est-à-dire démocratique et sociale, de la République, reposait sur une redéfinition de la citoyenneté et de la représentation, les représentants étant conçus comme des commis du peuple, dans la tradition rousseauiste. Les oppositions sont néanmoins très tranchées en 1848. On peut en avoir une impression nette si l'on juxtapose ces citations de deux grands noms de la littérature (et de la politique), Victor Hugo et George Sand. Pour l'auteur des *Misérables*, « Deux Républiques sont possibles. L'une abattra le drapeau tricolore sous le drapeau rouge, [...] ajoutera à l'auguste devise : *Liberté, Égalité, Fraternité*, l'option sinistre : *ou la Mort* ; fera banqueroute, ruinera les riches sans enrichir les pauvres, [...] abolira la propriété et la famille, promènera des têtes sur des piques, [...] fera de la France la patrie des ténèbres, égorgera la liberté, étouffera les arts, décapitera la pensée, niera Dieu [...]. L'autre sera la sainte communion de tous les Français dès à présent, et de tous les peuples un jour, dans le principe démocratique [...]. De ces deux Républiques, celle-ci s'appelle la civilisation, celle-là s'appelle la terreur. Je suis prêt à dévouer ma vie pour établir l'une et empêcher l'autre » (Profession de foi électorale, 26

naît, selon Samuel Hayat, cette impression de dépossession issue de ce qu'il qualifie *la représentation exclusive*.

A cette forme réductrice il oppose l'idée d'une *représentation inclusive*, nécessitant de « mettre en place une représentation spécifique de ces groupes qui ne remette pas aux seuls représentants la responsabilité de défendre leur intérêt. En d'autres termes, il faut institutionnaliser la représentation des groupes sociaux dominés »<sup>88</sup>. On pourrait croire qu'il ne s'agit là que d'une reformulation de la *représentation descriptive*. Cette dernière n'est pour l'auteur que l'une des dimensions possibles du phénomène inclusif, à laquelle il propose d'ajouter « des formes de représentation extérieures aux institutions du gouvernement représentatif », c'est-à-dire « la construction d'un appareil de représentation alternatif, extérieur aux institutions, spécifiquement dédié à la représentation séparée d'un groupe social exclu »<sup>89</sup>.

Autant de formes, non exhaustives, nous permettant d'espérer un *ailleurs* de la représentation...

---

mai 1848, cité par Samuel Hayat, *op. cit.*, p. 289). L'auteur de *La Mare au diable* affirme en revanche, « Sachez bien que la République n'est pas dans de vaines déclarations, non plus que dans un changement de personnes. Elle n'existera vraiment que lorsque, grâce à l'intervention de tous les citoyens dans les affaires publiques, la volonté, l'intérêt, les besoins du plus grand nombre recevront leur légitime satisfaction » (George Sand, Bulletin de la République, n° 15, 13 avril 1848, cité par Samuel Hayat, *op. cit.*, p. 198).

<sup>88</sup> Samuel Hayat, art. cit., p. 128.

<sup>89</sup> Samuel Hayat, art. cit., p. 129.

## 2. AXE DROIT CONSTITUTIONNEL

### ***La motivation des décisions de la Cour constitutionnelle italienne : fondements, fonctions et débats.***

La motivation des décisions de la Cour constitutionnelle résulte d'une injonction de la loi fondamentale qui précise, en son article 111, que « la juridiction s'exerce par le procès équitable régi par la loi » mais surtout prescrit que « toutes les mesures juridictionnelles doivent être motivées ». Cette règle de droit processuel général<sup>90</sup> s'applique bien évidemment à la Cour constitutionnelle<sup>91</sup>, quoique que ses décisions, bien évidemment, ne peuvent faire l'objet d'aucun recours<sup>92</sup>. Il a été remarqué que la motivation « constitue une sorte de compte-rendu de la façon par laquelle la justice, qui a pour destinataire la collectivité, a été rendue, de sorte qu'il est indubitable qu'une telle acception de l'obligation de motivation prenne une importance toute particulière en regard de la justice constitutionnelle »<sup>93</sup>.

La raison d'être de cette obligation réside indéniablement dans la recherche, difficile, d'un consensus qui trouve précisément son « lieu d'élection »<sup>94</sup> dans la motivation. Il s'agit en effet pour les juges constitutionnels de faire admettre de façon, sinon unanime, au moins significative, la décision prise par la « communauté des clercs », au risque d'encourir, pour la Cour italienne, le risque de délégitimation<sup>95</sup>. En effet, et comme il est normal dans une République, « La justice est rendue au nom du peuple » ainsi que l'indique l'article 101 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution. De plus, l'indépendance des juges et garantie en ce qu'ils « ne sont soumis qu'à la loi », à comprendre ici *lato sensu*, selon le 2<sup>e</sup> alinéa de ce même article. De sorte qu'il faille nécessairement lier les articles 101 et 111, ce dernier n'étant finalement qu'instrumental au regard du premier. Au-delà de la logique interne du discours technique et du syllogisme juridique, la motivation a pour fonction de permettre aux citoyens de connaître les raisons de la décision et, partant, de contrôler le pouvoir juridictionnel dont les actes sont rendus en leur nom. Dit en d'autres termes, cette obligation n'est pas technique mais substantielle, en ce qu'elle est l'une des caractéristiques de l'Etat de droit, qui ne soumet pas seulement les actes politiques à l'examen et au contrôle vigilants du peuple, mais l'ensemble des décisions prises par les autorités publiques, y incluses celles de la

---

<sup>90</sup> L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 40, met en évidence qu'« il s'agit d'une transposition sur le plan des décisions de la Cour des principes élaborés par la doctrine processualiste pour les décisions des juges du fond ».

<sup>91</sup> A. PIZZORUSSO « La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale : comandi o consigli ? », in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1963, pp. 351-353 ; P. CARETTI, « Motivazione I) Diritto costituzionale », in *Enc. giur.*, XX, 1990.

<sup>92</sup> Cette impossibilité d'intenter un recours contre une décision de la Cour constitutionnelle donne aux motivations de ses décisions une finalité spécifique ; il ne s'agit pas de craindre une possibilité d'infirmité mais d'exposer le raisonnement logique au support de la décision afin d'emporter la conviction de ses récipiendaires. Cette caractéristique est d'ailleurs commune aux juridictions suprêmes, Cour de cassation ou Conseil d'Etat. Voir L. VENTURA, *op. cit.*, p. 40.

<sup>93</sup> P. CARETTI, art. cit., cité par F. RIGANO, « L'obbligo di motivazione delle decisioni della Corte costituzionale », in A. Ruggeri (sous la dir. de), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 278.

<sup>94</sup> G. SILVESTRI, « Relazione di sintesi », in *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, *op. cit.*, p. 569.

<sup>95</sup> V. en ce sens G. SILVESTRI, *ibid*, p. 570.

magistrature et, *a fortiori*, de la justice constitutionnelle<sup>96</sup>. Le dogme de la souveraineté de la loi ayant vécu, puisque, pour reprendre une expression heureuse du Conseil constitutionnel, « la loi votée [...] n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution »<sup>97</sup>, une tension perpétuelle quoique souterraine sourd entre la justice constitutionnelle et la démocratie ou, pour le dire autrement, entre Etat de droit et démocratie, dont les racines ne s'abreuvent pas aux mêmes sources. De sorte que la Cour constitutionnelle italienne, comme toutes ses homologues d'ailleurs, doit constamment assurer sa légitimité, dont la motivation en constitue le premier terreau<sup>98</sup>, en alliant raison pure et *phronesis* (φρόνησις), au sens défini par Aristote de « prudence en tant que disposition accompagnée de règle vraie capable d'agir dans la sphère de ce qui est bon ou mauvais pour l'être humain »<sup>99</sup>. Pourtant, le prescrit constitutionnel d'obligation de motivation et son application à la *Consulta*<sup>100</sup> présupposent en amont la nature juridictionnelle des attributions qui lui ont été dévolues. Cette question, il est vrai, ne fait plus aujourd'hui débat, tant la doctrine (presque) unanime l'a tranchée en un sens positif. Il faut en effet remonter à la gestation de la Constitution pour retrouver trace de cette controverse. Les forces politiques de gauche représentées à l'Assemblée constituante, parce qu'elles considéraient que le futur organe était essentiellement de nature politique, revendiquaient un lien étroit entre la Cour et la représentation de la volonté populaire, c'est-à-dire principalement, sinon exclusivement, le Parlement<sup>101</sup>, revendication qui ne fut qu'en partie retenue, seuls cinq des quinze sièges étant attribués par lui<sup>102</sup>. On s'accorde aujourd'hui à dire que la dimension nécessairement politique de toute Cour constitutionnelle n'est en rien exclusive de sa fonction juridictionnelle.

Quoi qu'il en soit, même si l'on n'adhérait pas à la nature juridictionnelle de la *Consulta*, il n'en demeurerait pas moins une obligation de motiver les décisions qu'elle prend, cette injonction étant fondée sur les principes propres de la jurisprudence constitutionnelle<sup>103</sup>, mais aussi sur la législation ordinaire. La loi n° 87 de 1953, déterminant les normes générales de procédure, impose un modèle formel et substantiel aux décisions rendues par la Cour constitutionnelle, qui doit y faire mention de « l'indication des motifs de fait et de droit », selon le prescrit de l'article 18 alinéa 3, au support de la décision.

Au-delà de la question doctrinale sur la nature juridique de cette loi, substantiellement constitutionnelle ou non<sup>104</sup>, on doit noter qu'elle établit par ailleurs une distinction selon les décisions prises. En effet, et pour ne traiter, pour l'heure, que du procès de constitutionnalité fait aux lois par voie préjudicielle, on doit différencier l'*ordinanza* de la

<sup>96</sup> V. en ce sens F. RIGANO, « L'obbligo di motivazione delle decisioni della Corte costituzionale », cit., p. 281.

<sup>97</sup> C.Cons, décision n° 85-197 DC.

<sup>98</sup> Dans le même sens, v. Q. CAMERLENGO, « La sagesse della Corte costituzionale », in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, n° 3, p. 680 ; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 226.

<sup>99</sup> ARISTOTE, *Ethique à Nicomaque*, VI, 5.

<sup>100</sup> Nom que les commentateurs italiens attribuent communément à la Cour, en raison de son siège, le *Palazzo della Consulta*.

<sup>101</sup> La proposition d'une Cour exclusivement composée de membres nommés par le Parlement fut repoussée pour deux raisons : la crainte d'un conflit quasi permanent entre les deux organes et la volonté d'empêcher une quelconque influence de la représentation sur la politique jurisprudentielle à venir.

<sup>102</sup> Sur cette question, v. J. GIUDICELLI, « La composition de la Cour constitutionnelle italienne, entre équilibre et paralysie », in *Actes de la journée d'études du 7 juin 2013 organisée à Pau par l'UMR de droit public comparé*, à paraître fin 2013 aux éditions Bruylant, coll. A la croisée des droits.

<sup>103</sup> V. en ce sens F. RIGANO, « L'obbligo di motivazione delle decisioni della Corte costituzionale », cit., p. 279.

<sup>104</sup> Sur cette question, voir V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, pp. 229 et s. et G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, pp. 82 et s.



*sentenza*. Une ordonnance suffit quand il s'agit, pour les juges, de constater la *manifesta infondatezza* (caractère manifestement infondé de la question<sup>105</sup>) ou le défaut de *rilevanza* (seule peut être soumise à la Cour une question dont dépend l'issue du procès au fond<sup>106</sup>) de la question de constitutionnalité transmise par le juge du fond ou juge *a quo*. Les juges constitutionnels ne sont tenus, quand ils rendent une ordonnance, que de motiver de façon « succincte » (article 18 dernier alinéa) mais « adéquate » (article 24 alinéa 1<sup>er</sup>) leur décision. On comprend aisément ce moindre degré d'exigence pour un motif d'efficacité ; la Cour constitutionnelle serait sinon engorgée et risquerait la paralysie<sup>107</sup>. De plus, sa jurisprudence, très fournie en la matière et abondamment rappelée, n'obère pas, malgré sa brièveté, la qualité de ses motivations.

Dès lors en revanche que le fondement du dispositif « n'apparaît pas suffisamment évident pour être motivé de façon succincte »<sup>108</sup>, la motivation, en fait comme en droit, se devra d'être exhaustive, les juges ne pouvant néanmoins statuer *ultra petita*. Cette exigence, de surcroît, prend un relief singulier selon que l'on associe motifs et dispositif dans une même totalité ou que l'on distingue les deux, n'accordant qu'au dernier l'efficacité juridique de la décision prise. Un premier courant a perçu dans la motivation le lieu dans lequel sont contenus les éléments rationnels, les « passages logiques » des décisions contenues dans le dispositif qui, seul, aurait l'autorité dévolue au final à la décision<sup>109</sup>. Cette dichotomie entre motivation et dispositif est critiquée, à notre sens à raison, en ce qu'elle ne correspond plus à la radicalité du modèle kelsénien initial<sup>110</sup>, c'est-à-dire en l'alternative pure et simple entre la reconnaissance de la conformité à la Constitution de la disposition litigieuse (*sentenza* de rejet de la question préjudicielle) ou sa déclaration d'inconstitutionnalité (par le truchement d'une *sentenza* d'accueil de la question préjudicielle). Si ce modèle correspondait à la réalité jurisprudentielle, on comprend que la seule publication du dispositif suffirait à l'expulsion de l'ordre juridique de la norme contestée, la motivation n'étant alors qu'accessoire. On n'ignore pas cependant que la Cour constitutionnelle italienne, à l'instar de la plupart de ses homologues, a depuis longtemps introduit une souplesse qui introduit, dans les interstices de cette alternative originelle, des solutions novatrices, médianes, par lesquelles la Cour réécrit la disposition incriminée<sup>111</sup>, en ajoutant<sup>112</sup>, substituant<sup>113</sup> ou retranchant<sup>114</sup> au texte

---

<sup>105</sup> Cette expression est partiellement trompeuse. Comme l'indiquait Jean-Claude Escarras, « contrairement à ce que peut laisser penser la double négation que contient la formule qui justifie son existence, la *non manifesta infondatezza* d'une question n'implique pas que celle-ci doive être fondée pour être recevable devant la Haute Instance », J. C. ESCARRAS, « Eléments de référence », in *Cahiers du C.D.P.C.*, vol. 1, 1987, p. 44. Elle signifie en effet que « le juge a quo, avant de la renvoyer à la Cour, doit examiner si la question soulevée a un minimum de fondement, si le doute sur sa légitimité a quelque raison d'être : il ne doit pas être convaincu que la norme attaquée est inconstitutionnelle mais doit, plus modestement, contrôler s'il existe des raisons, même minimes, de douter de sa constitutionnalité », G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 1984, p. 481.

<sup>106</sup> Cette condition de *rilevanza* « est la conséquence du caractère nécessairement concret de la question de constitutionnalité et dérive implicitement du fait qu'elle doit être posée de façon incidente et, par conséquent, pouvoir être utile à la résolution du procès a quo », G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto pubblico*, sous la dir. de A. Amato et A. Barbera, Milano, Il Mulino, 1984, p. 774.

<sup>107</sup> Ce filtre nécessaire est assuré par la Cour constitutionnelle elle-même, alors qu'en France, depuis l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité, ce sont les juridictions suprêmes, Cour de cassation ou Conseil d'Etat, qui l'assurent. En tout état de cause, la logique est la même.

<sup>108</sup> A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 226.

<sup>109</sup> A. PIZZORUSSO « La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale : comandi o consigli ? », art. cit., pp. 353 et s. Confirmation textuelle pouvait en être donnée par l'article 30 de la loi n° 87 de 1953, qui ne prévoyait que la publication du seul dispositif des décisions dans la *Gazzetta Ufficiale* (Journal Officiel).

<sup>110</sup> Laquelle pouvait justifier le courant précédemment exposé. V. en ce sens L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento. Sentenze-indirizzo e attività legislativa*, Padova, CEDAM, 1987, p. 15.

<sup>111</sup> Par une sentence interprétative de rejet ou d'accueil de la question.

contrôlé. A ces sentences, que la doctrine italienne qualifie de « manipulatives », s'ajoutent les « sentences-injonctions », par lesquelles la Cour indique au législateur quelles orientations elle devrait suivre sur tel point particulier, lui adressant alors un véritable avertissement (*monito*) pour l'avenir. On peut discuter, il est vrai, de la légitimité de ces techniques, tant ici, en lieu et place de la théorie du législateur négatif de Kelsen, les juges constitutionnels font littéralement œuvre législative au sens proprement positif du terme<sup>115</sup>. Toujours est-il qu'on peut concorder alors avec l'opinion selon laquelle, ce faisant, la Cour constitutionnelle a introduit « des critères très voisins de valeur métajuridiques non positives, tels la justice ou la rationalité, comparables à ceux du droit naturel »<sup>116</sup>. De sorte que la motivation, a fortiori accrue et développée pour légitimer les techniques évoquées supra, prenne un poids décisif dans la décision retenue en sa « totalité »<sup>117</sup> et qu'on ne puisse plus alors faire le départ entre le dispositif et les motifs à son support, ce dernier devant être interprété au moyen de ceux-là<sup>118</sup>, l'ensemble constituant les « éléments inséparables d'un acte unitaire qui s'interprètent et s'éclairent réciproquement »<sup>119</sup>.

La rhétorique à laquelle le juge constitutionnel a recours dans sa motivation, structurée logiquement sous la forme d'un syllogisme (au moins apparent), répond bien évidemment à deux objectifs : justifier rationnellement la décision rendue, faire œuvre pédagogique à l'égard de ses récipiendaires. On ne s'attardera pas plus avant sur la rationalité devant innover toute décision rendue, les développements précédents ayant voulu démontrer, par l'indissolubilité du lien unissant motifs et dispositif que les uns ont, précisément, pour fonction de justifier l'autre. On a dit au début de cette contribution, empruntant à Gaetano Silvestri, que la décision rendue doit, par l'exemplarité de sa motivation, convaincre la « communauté des clercs ». Si l'on entend par cette expression l'ensemble des spécialistes ayant pour rôle de commenter et critiquer (en un sens autant positif que négatif) la décision au seul profit de la communauté juridique, la seule rationalité du discours suffirait et non la *phronesis* à laquelle nous faisons aussi mention. La justice étant rendue au nom du peuple, on conviendra alors que les purs éléments techniques de motivation sont insuffisants. C'est pourquoi la Cour constitutionnelle utilise, à l'occasion, pour les décisions les plus sensibles, la technique du communiqué de presse et que, chaque début d'année, son Président fait

<sup>112</sup> La *Consulta* prononce alors une admission partielle (ou, réciproquement, rend une décision de rejet interprétative) de la question déclarant l'inconstitutionnalité du silence ou de l'omission de la loi « en tant qu'elle ne prévoit pas » ce *quid novis* qu'elle aurait au contraire dû inscrire dans le texte initial.

<sup>113</sup> La Cour substitue alors une règle à une autre, c'est-à-dire qu'elle déclare l'inconstitutionnalité d'une disposition « dans la mesure où elle prévoit » une chose au lieu d'une autre.

<sup>114</sup> La Cour réduit alors le texte dans sa portée, expulsant ainsi de l'ordre juridique une partie des normes pouvant être contenue dans une même règle.

<sup>115</sup> La position de l'auteur de ces lignes est très critique sur de telles techniques, en ce qu'il ne semble pas être du rôle d'une juridiction constitutionnelle de se substituer au législateur, mais seulement de le contrôler en regard de la norme suprême. Elle est, on le sait, très minoritaire en doctrine. C'est donc le principe de réalité qui gouvernera la suite de ce développement.

<sup>116</sup> L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, op. cit., p. 43.

<sup>117</sup> A. GARDINO-CARLI, *Giudici e Corte costituzionale nel sindacato sulle leggi. Gli elementi "diffusi" nel nostro sistema di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 127.

<sup>118</sup> V. en ce sens E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici (Teoria generale e dogmatica)*, Milano, 1971, p. 362 et s., selon lequel on ne peut se limiter à considérer séparément les parties dans laquelle s'articule la décision, mais on doit les mettre en corrélation selon le canon de la totalité et de la cohérence de la considération herméneutique ; et l'on doit alors interpréter le « dispositif » à travers la « motivation » et en déduire la signification prescriptive de l'ensemble de la décision, en tant qu'elle décide tout autant qu'elle raisonne ».

<sup>119</sup> E. T. LIEMAN, *Manuale di diritto processuale civile*, Milano, Giuffrè, 1980, II, p. 223 ; A. GARDINO-CARLI, op. cit., p. 121, reprenant une formule de la Cour de cassation italienne, considère que « la motivation doit être comparée, sur le plan exégétique, à l'intention du législateur ».

une conférence de presse très suivie au cours de laquelle il explique l'œuvre jurisprudentielle accomplie l'année précédente.

Paolo Passaglia a pu comparer les juridictions constitutionnelles à des instituteurs, en ce qu'on leur reconnaît certes un pouvoir de sanction qui doit cependant être constamment justifié et expliqué, les juges devant tout autant rassurer que convaincre<sup>120</sup>. Cette assertion semble parfaitement convenir en Italie puisque la jurisprudence de la *Consulta* s'est emparée il y a un quart de siècle, pour la consacrer, de la thèse de la supraconstitutionnalité<sup>121</sup>. La Cour constitutionnelle s'autorise donc à contrôler les lois de révision constitutionnelle, en regard des limites que doit respecter le pouvoir constituant dérivé à l'aune du texte fondamental<sup>122</sup>. Dit en d'autres termes, et au contraire de son homologue français par exemple, la Cour constitutionnelle s'est reconnue « le dernier mot », balayant la thèse chère au Doyen Vedel du « lit de justice constituant »<sup>123</sup>, s'élevant ainsi au rang du pouvoir constituant, voire, ainsi, du souverain<sup>124</sup>. Ce pouvoir ultime que s'est arrogée la Cour constitutionnelle, il est vrai institution fort respectée en Italie, l'oblige à des devoirs, notamment celui de convaincre.

Cette étude modeste ne prétendant pas à l'exhaustivité, on prendra ici un exemple emblématique relevant d'un autre contentieux, celui des décisions relatives à l'admissibilité des requêtes référendaires. Convaincre le législateur représentatif des malfaçons de son œuvre est en effet une chose, persuader le législateur populaire en est une autre. On conçoit clairement ici que l'effort pédagogique ne pourra être que renforcé. La Constitution italienne reconnaît en son article 75 à une fraction du corps électoral (500 000 électeurs)<sup>125</sup> la possibilité de présenter une requête référendaire visant à abroger en tout ou partie une loi ou un acte ayant force de loi (décret-loi ou décret législatif), si la Cour constitutionnelle a jugé de son admissibilité, au regard des limites fixées par l'alinéa 2 de cette même disposition<sup>126</sup>. Or, la *Consulta* ne s'est pas contentée d'assurer le respect des seules limites textuellement mentionnées. Elle a, dans une jurisprudence inauguratrice, en 1978, énoncé un certain nombre d'autres limites, résultant d'une interprétation « logique systématique » fondée sur l'analyse de l'ensemble du texte constitutionnel. Pour ce faire, la Haute Instance se devait d'affirmer que l'exhaustivité des limites n'est pas une réalité positive, mais une hypothèse interprétative restrictive ; il lui fallait donc justifier sa démarche. Elle le fit en ces

---

<sup>120</sup> P. PASSAGLIA, « La réception des décisions des juridictions constitutionnelles par les pouvoirs constitués », XXIII<sup>e</sup> Cours international de Justice constitutionnelle, Aix-en-Provence (8 septembre 2011), consultable en ligne sur [http://www.giurcost.org/studi/passaglia2.htm#\\_ftnref1](http://www.giurcost.org/studi/passaglia2.htm#_ftnref1) : « Étant donné que toute réception implique au préalable une perception, afin de mesurer l'impact des décisions des juges constitutionnels, il sera utile d'évaluer la manière dont les juges constitutionnels sont perçus par les destinataires des décisions [...]. Pour ce qui est du juge constitutionnel, en principe, les soucis de légitimité nous conduisent à le définir comme un gardien de phare (cette approche vaut surtout pour l'Europe ; aux États-Unis, l'on est, évidemment, beaucoup plus pragmatique) ; la pratique, notamment dans certains pays et dans certaines situations, risque toutefois de le faire devenir un prêcheur. Il en résulte que le compromis entre théorie et pratique implique alors de retenir la qualification d'instituteur comme étant la plus adéquate ».

<sup>121</sup> *Sent.* 1146/1988.

<sup>122</sup> Rappelons que, à l'instar de l'article 89 dernier alinéa de la Constitution française, la Constitution italienne dispose, en son article 139, que « la forme républicaine du gouvernement ne peut pas faire l'objet d'une révision ».

<sup>123</sup> Voir G. VEDEL, « Souveraineté et supraconstitutionnalité », in *Pouvoirs*, n° 67, novembre 1993, p. 79-97.

<sup>124</sup> Ce qui peut, dans le sillage de la pensée du Doyen Vedel, apparaître éminemment contestable, au regard d'une conception synchronique et non diachronique de la souveraineté, cette dernière allant jusqu'à faire disparaître le concept même de souveraineté.

<sup>125</sup> Ou, accessoirement, à cinq régions.

<sup>126</sup> « Le référendum n'est pas admis pour des lois fiscales et budgétaires, d'amnistie et de remise de peine, d'autorisation à ratifier des traités internationaux ».

termes : « la configuration du jugement d'admissibilité, selon laquelle Cour aurait pour seul devoir de vérifier si les requêtes référendaires concernent les matières que l'article 75 alinéa 2 de la Constitution exclut de la votation populaire, s'avère trop restrictive [...]. Une telle interprétation n'a aucun autre fondement, en effet, que la thèse – postulée plus que démontrée – selon laquelle l'indication textuelle des causes d'inadmissibilité, contenue dans l'alinéa 2 de l'article 75, est rigoureusement exhaustive ; alors que l'on peut tout autant soutenir – par hypothèse – qu'elle présuppose une série de causes inexprimées, déductible de l'organisation constitutionnelle du référendum abrogatif considérée en son ensemble »<sup>127</sup>. Au prix d'un long exposé<sup>128</sup>, elle mit en évidence certaines limites tant formelles que substantielles, relatives à l'homogénéité et la cohérence nécessaires de la question référendaire, ou à l'interdiction de déferer des dispositions législatives à contenu constitutionnellement lié, par exemple<sup>129</sup>. La réception de cette interprétation extensive des limites aux requêtes référendaires se fit sans heurt, tout au moins tant que la législation électorale ne fut pas attaquée par les promoteurs du référendum. Mais, dans le contexte passionné de la déliquescence des institutions républicaines au début des années 1990 – la presque totalité de la classe politique étant éclaboussée par la corruption révélée par l'opération *Mani pulite* (Mains propres) que déclencha la justice milanaise – le sursaut, pensait-on, devait passer par la répudiation du proportionnalisme en vigueur dans les assemblées parlementaires. Face à l'inertie institutionnelle, le Parlement étant incapable de procéder à cette réforme tant attendue, une requête référendaire d'abrogation partielle de la législation électorale du Sénat fut proposée en 1991, visant à transformer le système proportionnel intégral en système à prévalence majoritaire. La Cour constitutionnelle, après une très longue délibération masquant mal les débats suscités en son sein, conclut à l'inadmissibilité de la question référendaire, au motif qu'il faut empêcher que « la proposition d'abrogation n'expose pas l'organe à l'éventualité, fût-elle seulement théorique, d'une paralysie de fonctionnement », le système résultant de la norme résiduelle devant être immédiatement applicable<sup>130</sup>. La *Consulta* alertait alors les promoteurs de l'initiative d'un risque institutionnel grave : en l'absence d'une intervention législative (du représentant), le système résultant de l'abrogation partielle pouvait dysfonctionner, le Sénat ne pouvant alors procéder à son renouvellement. La justification technique fut mal comprise, et fort critiquée, par une grande partie de cette communauté des clercs dont nous faisons mention ; elle fut amplement décriée par les initiateurs politiques de cette requête. Pourtant, malgré la déception suscitée et les vents contraires traversés par la Cour, une analyse à froid de la motivation put mettre en exergue une tout autre lecture, positive celle-ci. La Cour constitutionnelle, en pointant les motifs d'inadmissibilité de la requête de 1991, donnait aux initiateurs un véritable « mode d'emploi » leur permettant, deux ans après, de surmonter l'épreuve du contrôle. Dit autrement, la *Consulta* n'interdisait pas d'attaquer toute législation électorale, mais précisait comment le faire. Le dépôt, en 1993, d'une autre requête, mieux formulée car respectueuse des motifs autant sanctionnateurs que prophylactiques clairement énoncés dans la décision de 1991, ne posait plus de problème significatif. La question référendaire fut jugée admissible et le référendum qui s'en suivit fut

---

<sup>127</sup> *Sent.* 16/1978, in in *Racc. uff. ord. sent. Corte cost.*, 1978, vol. LI, p. 140.

<sup>128</sup> Certains ont pu ironiser sur le paternalisme dont aurait fait preuve la *Consulta* ; cf. G. NEPPI MODONA, « La Corte protegge il popolo-bambino », in *La Repubblica*, 10 février 1978.

<sup>129</sup> Voir, sur la question du contrôle exercé par la Cour constitutionnelle à l'égard des requêtes référendaires abrogatives, J. GIUDICELLI, *La Cour constitutionnelle et le référendum abrogatif*, thèse dact., Toulon, 2002.

<sup>130</sup> Arrêt n° 47 de 1991, in *Racc. uff. ord. sent. Corte cost.*, 1991, vol. XCVIII, point 3 du considérant en droit, p. 364.

un triomphe pour les partisans de la réforme institutionnelle. Si l'autorité du censeur-instituteur fut dans un premier temps ébranlée, son enseignement fut ainsi finalement accepté, intégré et suivi...

On faisait allusion plus haut à la longueur des débats relatifs à la requête référendaire présentée en 1991. On sait, la presse le relayant, que les heurts entre juges furent vifs, la solution retenue n'emportant pas l'adhésion de tous. La Cour constitutionnelle était alors politiquement surexposée et sujette à des pressions contraires énormes. On ne saura pourtant jamais quels furent les arguments échangés ni qui les formulait. La règle de la collégialité des décisions a en effet jusqu'ici constitué un épais rempart à l'introduction d'une quelconque opinion dissidente, voire individuelle. Pourtant, la doctrine italienne ne s'est pas désintéressée de cette question. Bien au contraire, elle y fut très tôt attentive ; dès les années 1960, le premier partisan de son introduction, Costantino Mortati réunissait, par sa triple qualité de professeur de droit constitutionnel, d'ancien député à l'assemblée constituante et d'ancien juge constitutionnel, les qualités nécessaires pour assurer son argumentaire d'une autorité intellectuelle difficilement contestable<sup>131</sup>. Cet auteur proposait d'introduire l'opinion dissidente à travers une réforme des normes complémentaires, c'est-à-dire des normes dont la Cour constitutionnelle se dote pour organiser et réglementer ses différents types de jugements<sup>132</sup>. La *Consulta* ne saisit jamais pourtant une telle opportunité, refusant de « se départir d'une certaine prudence à son endroit et de faire usage de son pouvoir normatif d'auto-organisation en ce sens »<sup>133</sup>. L'origine de ce (non) choix est en fait lointain. Gustavo Zagrebelsky rappelle qu'il remonte aux travaux de la Constituante et aux débats de la première législature relatifs à l'adoption de la loi n° 87 de 1953 sur la constitution et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle. « Au cours de la discussion relative à la cette dernière », indique-t-il, « la possibilité d'émettre des opinions dissidentes fut proposée mais rejetée au motif qu'une telle institution était "étrangère à notre tradition juridique" et qu'elle "aurait pu conduire, dans un pays comme le nôtre, où la vie politique est dominée par des partis, notamment de masse, à une forme de contrôle sur l'activité des juges par les forces politiques organisées, contrôle qui aurait pu porter une atteinte fatale à l'indépendance et au prestige de la Cour" (chambre des députés, 1re législature, d.d.l., n° 469A, p. 34). On considérerait, plus généralement, que les opinions dissidentes auraient constitué, dans une société traversée par une profonde fracture sociale et idéologique comme l'était la société italienne à cette époque, une occasion supplémentaire de conflit pour de larges pans de l'opinion publique, et, de plus, sur un sujet sensible comme la matière constitutionnelle »<sup>134</sup>. Le contexte politique a certes changé mais l'introduction d'une telle réforme n'a suscité longtemps qu'une indifférence polie de la part des institutions, laissant champ libre au débat doctrinal. Ce dernier a été relancé à l'initiative de

---

<sup>131</sup> Cf. C. MORTATI, « Prefazione », in C. Mortati (sous la dir. de), *Le opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali ed internazionali*, Milano, Giuffrè, 1964 ; C. MORTATI, « Considerazioni sul problema dell'introduzione del "dissent" nelle pronunce della Corte costituzionale italiana », in G. Maranini (sous la dir. de), *La giustizia costituzionale*, 1966, pp. 160 et s. Voir aussi G. AMATO, « Osservazioni sulla "dissenting opinion" », in C. Mortati (sous la dir. de), op. cit., pp. 21 et s.

<sup>132</sup> Voir G. ZAGREBELSKY, « La pratique des opinions dissidentes en Italie », in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 8, juillet 2000, également consultable en ligne sur <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/cahiers-du-conseil/cahier-n-8/la-pratique-des-opinions-dissidentes-en-italie.52545.html>.

<sup>133</sup> T. DI MANNO, « La métamorphose de la Cour constitutionnelle », in M. Baudrez (sous la dir. de), *La réforme constitutionnelle en Italie, Commentaires sur le projet de la Commission bicamérale pour les réformes constitutionnelles*, Aix-en-Provence, Economica – Presses Universitaires d'Aix-en-Provence, 2002, p. 232.

<sup>134</sup> G. ZAGREBELSKY, « La pratique des opinions dissidentes en Italie », art. cit.

la Cour elle-même, qui organisa en son siège un séminaire fin 1993, sentant, dans la turbulence évoquée de ces années charnières, que les temps étaient peut-être mûrs pour le porter sur la place publique<sup>135</sup>. La doctrine est dorénavant plutôt favorable à l'introduction d'opinions dissidentes. On peut y voir une nécessité d'ordre démocratique<sup>136</sup>, voire éthique<sup>137</sup>, ou la possibilité d'ouvrir un « dialogue plus fécond entre la Cour et la doctrine, susceptible de tracer une voie institutionnelle propice à un éventuel revirement jurisprudentiel que la Cour, différemment composée, pourrait entreprendre ultérieurement »<sup>138</sup>. On peut aussi soutenir que l'introduction de l'opinion dissidente rendrait plus lisible la décision, alors que la règle de la collégialité provoque, dans les cas les plus importants, « l'affaiblissement de la qualité des argumentations qui manquent alors de cohérence et abondent en divagations superflues en raison du concours en un acte unique de tant d'opinions différentes, qui tentent toutes de s'immiscer dans les plis de la motivation »<sup>139</sup>. On peut également y voir la fin du mythe du « vérisme » des décisions prises, c'est-à-dire du « mythe d'une seule interprétation "vraie" de la Constitution »<sup>140</sup>. Autant d'argumentations valables dont on put percevoir l'écho dans les travaux de la Commission bicamérale pour les réformes constitutionnelles, créée en 1997, et visant, en dérogation à l'article 138, à réviser la deuxième partie de la Constitution relative à l'organisation de la République. Cette commission, dite D'Alema<sup>141</sup>, proposa de modifier l'article 136 en lui adjoignant un nouvel alinéa 1<sup>er</sup> ainsi rédigé : « les décisions de la cour constitutionnelle sont publiées avec les opinions dissidentes éventuelles des juges ». Cette proposition<sup>142</sup> constituait une avancée notable. Las, les travaux de la bicamérale restèrent lettre morte, les *combinazioni* et atermoiements des forces politiques, et notamment du parti de Silvio Berlusconi, renvoyant aux calendes toute innovation en la matière.

---

<sup>135</sup> Voir A. ANZON (sous la dir. de), *L'opinione dissidente*, actes du séminaire d'études tenu au Palais de la Consulta à Rome les 5 et 6 novembre 1993, Milano, Giuffrè, 1995.

<sup>136</sup> Selon L. VENTURA, *Motivazione*, op. cit., p. 87, « le principe démocratique pourrait et devrait trouver une mise en œuvre dans la transparence des procédures, dans l'identification claire des intérêts en conflits et de toutes les opinions qui se confrontent : celles qui concourent à la détermination du *decisum* et celles qui s'en écartent. En d'autres termes avec la fin du principe de collégialité et donc du secret ».

<sup>137</sup> G. SILVESTRI, « Relazione di sintesi », cit., p. 571, soutient que l'introduction de l'opinion dissidente contribuerait grandement à « l'éthique du discours, en ce sens qu'elle permettrait de mieux vérifier la rationalité des argumentations ».

<sup>138</sup> G. SILVESTRI, *ibidem*.

<sup>139</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, op. cit., p. 90.

<sup>140</sup> A. CERVATI, « Tipi di sentenze e tipi di motivazioni nel giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi », in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale: atti del Convegno, Trieste, 26-28 maggio 1986*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 152 et s.

<sup>141</sup> Du nom de son président.

<sup>142</sup> Il est vrai assez restrictive puisque n'autorisant pas explicitement la publication des opinions concurrentes, v. T. DI MANNO, art. cit., p. 233.

## Quelques propositions naïves pour la résurgence de l'instrument référendaire

Note bene : cet article est ancien, puisqu'il fut publié dans les *Mélanges Escarras (Liber amicorum Jean-Claude Escarras. La communicabilité entre les systèmes juridiques*, M. Baudrez, T. Di Mano dir., Bruylant, 2005). La révision de 2008 et donc l'adjonction d'un référendum faussement appelé d'initiative partagé – puisqu'il s'agit d'une initiative parlementaire appuyée par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales – n'y figurent donc pas. S'il est intégré dans ce mémoire, c'est qu'il vise à éclairer la critique radicale de l'article qui suit, paru lui en janvier 2000, du « RIP » et à déplorer le refus de prendre en compte la revendication réitérée du « RIC ». En ce sens il a pu sembler que ces deux contributions se répondent en écho.

Il est surprenant de constater en France le décalage pouvant exister entre la volonté, très souvent affichée, des candidats à l'élection présidentielle de recourir, s'ils étaient élus, au référendum et son utilisation effective, une fois passée l'échéance. Comme s'il était nécessaire de raviver, le temps d'une campagne, le souvenir de cette institution, tant elle fait partie intégrante de la geste gaullienne qui marque, peut-être inconsciemment, l'électeur. Il y a là, de plus, une forme de cynisme des hommes politiques que la compétition politique semble, hélas, nécessiter. La promesse de recourir au référendum ne pourra en effet que flatter l'électeur puisqu'elle l'érige fugacement au rang de législateur.

Pourtant, une fois installés à l'Élysée, les présidents de la République hésitent, depuis Georges Pompidou, à faire emploi de l'article 11 ou du référendum de révision constitutionnelle. L'exemple le plus emblématique nous est donné par le référendum de révision constitutionnelle relatif à la réduction de la durée du mandat présidentiel à cinq ans. Le Premier ministre et le président de la République étaient tous deux favorables à cette réforme<sup>143</sup>.

Le référendum relatif à l'approbation du traité de Maastricht est la seule exception à ce « désamour ». Si le président Mitterrand avait alors fait savoir qu'il ne se sentirait nullement obligé de se démettre en cas de rejet, ce scrutin eut néanmoins un retentissement considérable. L'enjeu politique, des oppositions nettes traversant les partis politiques eux-mêmes, un débat de qualité, une dramatisation croissante à l'approche du scrutin fournissent les clefs explicatives de cette exception.

Malgré le constat de sa mise en sommeil progressive, Jacques Chirac s'attache, semble-t-il, à vouloir « réanimer » le référendum. Il a initié en 1995 une révision de l'article 11 permettant une extension de son champ d'application, alors même que, paradoxalement, il n'a jamais fait usage du référendum législatif pendant son premier mandat<sup>144</sup>. Plus récemment, à l'occasion de la révision constitutionnelle relative à la décentralisation, le Congrès a adopté plusieurs dispositions installant des procédés de démocratie semi-directe. La possibilité donnée au président de la République de consulter les électeurs des collectivités territoriales quant à leur organisation permettrait de moduler la carte administrative. L'échec du référendum

---

<sup>143</sup> Concentrés qu'il étaient à se « maquer » sur les questions institutionnelles en période de cohabitation, deux ans seulement avant l'élection présidentielle...

<sup>144</sup> Cette révision de l'article 11 aurait permis, conformément à une promesse du candidat Chirac, d'organiser un référendum sur l'éducation. Le caractère extrêmement vague d'une telle promesse la rendait totalement inopérante.

organisé en Corse a pu néanmoins doucher les vellétés décentralisatrices et obérer d'autant le plein développement de ces innovations constitutionnelles.

A vrai dire, ces révisions constitutionnelles ne constituent que des « réformettes », qui ne nous semblent pas susceptibles de remettre au centre de la vie politique l'instrument référendaire. On peut s'interroger sur la volonté réelle du pouvoir de révision constitutionnelle. En apposant quelques couches cosmétiques au texte de 1958, il fait croire que, conformément au dessein gaullien, les précédés de démocratie semi-directe sont au cœur de l'édifice constitutionnel. Ces interpolations sans portée démontrent que nous sommes, en réalité que dans l'apparence ou, c'est affaire d'appréciation, dans la diversion.

Si l'on veut réellement refaire une place à la démocratie semi-directe, deux axes de réforme paraissent indispensables<sup>145</sup>. Le « partage » de l'initiative référendaire au profit d'une fraction du corps électoral et le contrôle juridictionnel de la requête référendaire.

L'utilisation très fréquente en Italie, depuis 1974, du référendum abrogatif pourra nous aider à entrevoir la portée de telles réformes. On pourrait néanmoins rétorquer que la « communicabilité » du référendum de l'article 75 de la Constitution italienne et du référendum de l'article 11 de la Constitution française n'est que relative. Le référendum italien est négatif, puisqu'il ne vise qu'à abroger, alors que le référendum français est positif, c'est-à-dire qu'il vise à introduire, non à soustraire, des dispositions dans l'ordre juridique. Une telle objection n'est pourtant pas opérante : les référendums italiens peuvent être partiellement abrogatifs, c'est-à-dire ne viser que certaines dispositions d'un texte donné. En amputant ainsi une loi, on peut créer une nouvelle norme, inverse à celle qui existait précédemment<sup>146</sup>. On peut concevoir, réciproquement, que le référendum de l'article 11 soit utilisé à des fins purement abrogatives. La forme, positive ou négative, du référendum importe donc finalement peu et le recours à l'expérience italienne est de ce fait fondé.

---

<sup>145</sup> Envisagés d'ailleurs, dès 1993 par le Comité consultation pour la révision de la Constitution présidé par le Doyen Vedel.

<sup>146</sup> Un simple exemple suffira. Supposons qu'un référendum abrogatif vise la disposition du code pénal interdisant de franchir un feu de la circulation quand il est au rouge. Si le corps électoral accepte une telle proposition, la nouvelle norme sera exactement inverse à celle qui existait précédemment : l'automobiliste pourra, en l'absence de texte le prohibant, traverser un carrefour au rouge.

Le référendum abrogatif devient alors « propositif ». Ce phénomène a été très largement exploité par les « promoteurs » des référendums italiens, c'est-à-dire les représentants des cinq cent mille électeurs qui « défendent » la requête référendaire devant la Cour constitutionnelle.

Cette « manipulation » de la requête référendaire, propre en fait au phénomène abrogatif, a été officiellement interdite par la Cour constitutionnelle car une telle opération est « contraire à la logique de l'institution », puisqu'une requête référendaire manipulatrice n'est pas une « proposition référendaire purement abrogative » mais une requête comportant des « innovations et des substitutions de normes ». (décision n° 36 de 1997, point 4 du considérant en droit, in *Racc. Uff. ord. sent. Corte cost.*, 1997, vol. CXXIII, p. 299).

Pourtant, et paradoxalement, la Cour constitutionnelle admet toujours les requêtes référendaires visant des lois électorales qui manifestent de façon exemplaire la caractéristique « propositive » des référendums abrogatifs partiels. Un référendum de 1993 a par exemple permis de renverser les lois électorales alors en vigueur : pendant un temps les parlementaires ont été ainsi élus au scrutin majoritaire simple avec un reliquat proportionnel pour un quart des sièges alors que le système électoral était, jusqu'en 1993, intégralement proportionnel ;



Cet apport extérieur permettra de se prémunir contre de fausses évidences. Un référendum d'initiative minoritaire n'est pas, en soi, plus démocratique, mais permet de faire échapper l'initiative au seul circuit institutionnel et donc de provoquer la décision référendaire. Par ailleurs, on envisage seulement, dès lors que l'on traite du contrôle juridictionnel du référendum, le contrôle préventif. Or, le respect de l'Etat de droit mais aussi, paradoxalement, la libération de l'initiative référendaire exigent que soit théoriquement affirmée la possibilité d'un contrôle répressif de la norme référendaire.

## I. Elargissement de l'initiative référendaire.

La déconnexion entre l'emploi du référendum et la responsabilité présidentielle est la cause essentielle de la raréfaction du recours à l'article 11. Sans dramatisation politique du référendum, l'intérêt de l'électorat faiblit nécessairement et la participation s'érode, condamnant ainsi une utilisation politicienne du procédé. Le référendum. Le référendum n'est dès lors plus conçu, les rares fois où il est employé, comme un instrument de résolution de crise ou comme un outil de détermination des grands axes de la politique nationale.

Comment dès lors lui rendre le lustre que la pratique gaullienne lui avait assuré ? En travestissant, littéralement le dessein du fondateur de la V<sup>e</sup> République : le référendum ne doit plus être réservé au seul chef de l'Etat mais aussi à une fraction du corps électoral. Comment ne voit-on pas, en effet, la discordance qu'il existe souvent entre la représentation nationale et les aspirations populaires ou, pour reprendre une distinction connue, entre le « pays légal » et le « pays réel ». Pour résoudre ce conflit, autant l'organiser à l'occasion d'une question politique névralgique, qui servira de support à la proposition référendaire. On magnifiera ainsi la crise en faisant pénétrer dans le circuit institutionnel, presque par « effraction », une fraction du corps électoral qui pourra ainsi « bousculer » les convenances du jeu politique. On garantira ainsi, de surcroît, une existence institutionnelle à la minorité en lui reconnaissant une réalité autre que celle de sa seule représentation. En Italie, l'initiative populaire est conçue comme un instrument libéral attribué à la minorité, comme un droit propre. La minorité se voit même reconnaître la qualité de « pouvoir de l'Etat », autre, dit la Cour constitutionnelle, que « ceux de l'Etat-appareil », par lesquels il faut comprendre les pouvoirs institutionnels<sup>147</sup>.

---

<sup>147</sup> Selon la Cour constitutionnelle, « si les pouvoirs de l'Etat sont avant tout les pouvoirs de l'Etat-appareil, cela n'exclut pas de reconnaître comme pouvoirs de l'Etat des figures subjectives externes à l'Etat-appareil, auxquelles l'ordre juridique confère l'aptitude à l'exercice de fonctions publiques constitutionnellement garanties, concurrentes à celles qui sont attribuées aux pouvoirs et organes de l'Etat au sens propre. Tel est justement le cas du groupe des électeurs signataires d'une requête de référendum abrogatif » (décision n° 69 de 1978, in *Il referendum abrogativo in Italia. Le norme, le sentenze, le proposte di modifica*, Quaderno di documentazione n° 3 del servizio studi della Camera dei deputati, Roma, Camera dei deputati, Ufficio stampa e pubblicazioni, 1981, pp. 330 et s., cons. en droit n° 4).

Nous verrons que cette affirmation de principe a des répercussions importantes : en conférant à l'initiateur populaire la qualité de « pouvoir de l'Etat, la Cour constitutionnelle admet, implicitement, que l'ensemble du corps électoral est un corps institué, susceptible, comme tel, de contrôle juridictionnel.

Dans cette optique libérale, la proposition visant à coupler, dans l'initiative, une fraction du corps électoral avec une minorité parlementaire doit être résolument repoussée. Les constitutionnalistes composant le Comité consultatif pour la révision de la Constitution avaient alors entr'aperçu les potentialités détonantes de l'initiative populaire. Accepter qu'une simple fraction du corps électoral puisse provoquer un référendum, c'est aussi admettre que l'initiateur populaire puisse, lui seul, déclencher un conflit avec le Parlement en contestant son œuvre législative : c'est d'ailleurs précisément la raison d'être de l'initiative populaire. Il était dès lors tentant d'avancer l'idée d'une initiative « mixte », c'est-à-dire associant une minorité parlementaire. Une telle proposition n'avait en fait pour but que de mettre sous tutelle la fraction du corps électoral et de faire entrer, ce faisant, l'initiative dans le circuit institutionnel classique. Serait dès lors exclue toute initiative non relayée par un parti politique minoritaire (ou une coalition de partis) qui ne serait pas de surcroît représenté au Parlement. On viserait ainsi à rendre les initiatives politiquement plus raisonnables en écartant volontairement, et *a priori*, des propositions référendaires issues de la minorité de la minorité, c'est-à-dire de ce que le système institutionnel considère comme constitutif d'un extrême sur l'échiquier politique.

Au final, le risque de l'initiative « mixte » réside dans l'affadissement de l'offre référendaire. Si, en effet, minorité populaire et minorité parlementaire sont couplées, cela signifie nécessairement que la proposition doit susciter l'intérêt, tant au niveau de la substance de la question référendaire que du profit tactique que pourra en retirer la minorité parlementaire, d'un parti politique « installé », institutionnalisé, de ce que l'on a coutume d'appeler un parti de Gouvernement. En d'autres termes, ce même parti devra analyser la proposition en tenant compte de sa vocation à retourner aux affaires. Dès lors, toute innovation politique qui n'aurait l'heur de complaire à la minorité parlementaire serait vouée à l'échec.

Deux exemples permettront de mieux appréhender nos affirmations. Soit un Gouvernement X, marqué politiquement à droite. Une formation de gauche extrême avance une proposition référendaire visant au reclassement systématique de tout travailleur licencié sans cause réelle et sérieuse sur son poste de travail. Cette proposition n'aura que peu de chance d'être avalisée par la gauche « de Gouvernement », c'est-à-dire par le Parti socialiste qui, peut-être sans le dire, craindra certainement que les nécessités de l'économie de marché et la souplesse du monde de l'emploi qu'elle entraîne n'empêchent une telle réforme d'être économiquement viable<sup>148</sup>. Soit à présent un Gouvernement Y, soutenu au Parlement

---

<sup>148</sup> Cet exemple est issu de l'observation de la société politique italienne. Un référendum, initié en réalité par *Rifondazione comunista*, visait à reclasser tout travailleur injustement licencié sur son lieu de travail, en supprimant le seuil de dix salariés, faisant le départ entre petites entreprises et les autres structures. La gauche « de Gouvernement », c'est-à-dire les *D.S.* (démocrates de gauche) ont littéralement torpillé la proposition référendaire en appelant les électeurs à l'abstention. Or, l'article 75 de la Constitution italienne exige, pour valider un référendum approuvé par le corps électoral, que la participation s'élève à au moins 50 %. La participation au référendum du 22 juin 2003 ne s'est élevée qu'à 10,4 %, soit 89,6 % d'abstention, record historique depuis le premier référendum, sur le divorce, en 1974. Le précédent record, 68 %, avait été atteint en 2000 quand, pour des raisons conjoncturelles, l'opposition d'alors, menée par Silvio Berlusconi, avait décidé, elle aussi, de saborder les référendums lancés à l'initiative du Parti radical. Il est vrai que ce dernier avait proposé, entre autres, de supprimer le reliquat d'attribution des sièges parlementaires, risquant ainsi de priver

par des partis de gauche. Une proposition ultra-libérale visant à flexibiliser l'ensemble des secteurs se heurterait, elle aussi, au veto des formations politiques de droite et du centre droit dans un pays où la greffe libérale anglo-saxonne présente moins de prises.

Si l'on veut, tout au contraire, que le référendum devienne un instrument de protection de la minorité populaire, et non parlementaire, on ne peut admettre que son initiative soit bridée. La proposition d'une initiative minoritaire mixte fait encore partie du panel des excipients sans saveur que les néo-constituants pourraient adopter sans réel danger. Le projet de loi constitutionnelle déposé par le Gouvernement Bérégovoy<sup>149</sup> n'aurait finalement, s'il était adopté, représenté qu'un faible danger pour l'œuvre législative du Parlement. Or, nous avons observé que le référendum doit être considéré, pour qu'il puisse mobiliser l'électorat, comme un instrument de résolution de crise. Si l'on essaie déjà, en amont, d'éloigner ou d'atténuer toute possibilité de contestation forte entre le corps électoral et le Parlement, on ôte ce faisant tout intérêt à son emploi puisqu'on essaie, dès l'origine, de contenir la crise.

En Italie, de nombreuses questions, que la classe politique traditionnelle ne voulait ou ne pouvait pas traiter, sont venues sur la place politique grâce à l'action de formations politiques aux dimensions modestes. Le Parti radical, qui n'est apparu sur la scène politique italienne que dans les années 1970, a parfaitement saisi toutes les opportunités que lui offrait le recours au référendum de l'article 75 de la Constitution. Cette formation fut la première à organiser des « banquets républicains », où les électeurs inscrits étaient invités à singer une ou (plus souvent) plusieurs requêtes référendaires sur certaines questions de société névralgiques (comme le divorce ou l'interruption volontaire de grossesse). Cette action, très efficace, a permis de « débloquer » une société engoncée dans un moralisme défendu par une démocratie chrétienne alors perpétuellement au pouvoir.

A cet égard peu importe d'ailleurs que les propositions référendaires se concrétisent réellement, c'est-à-dire donnent lieu à des scrutins. La loi n° 352 de 1970 a prévu, en effet, une forme de dialogue entre l'initiateur référendaire et le Parlement en permettant, si la question posée est effectivement résolue dans les termes souhaités par les signataires de la requête, d'éviter la tenue du référendum. Ce dont il est ici question, c'est du surgissement d'un débat démocratique sur une question qui, peu ou prou, désagrée à la classe politique traditionnelle. Ce débat, provoqué par l'initiateur populaire, ne commence évidemment pas lors de la campagne référendaire, mais dès que les signatures nécessaires à l'authentification et à la régularité de la proposition ont été apposées. L'importance donnée par le nombre ne

---

*Forza Italia*, mouvement dirigé par l'homme d'affaires, de la caution démocrate chrétienne, qui survit précisément, grâce à ce système.

Ces deux exemples sont très parlants : les partis de Gouvernement peuvent assurer, ou non, la réussite d'une proposition référendaire lancée par une formation ultra-minoritaire. Encore faut-il ajouter qu'en Italie l'initiative populaire étant « pure », ces référendums, quoique voués à l'échec, ont pu se tenir et donc faire en sorte que soient inscrites à l'ordre du jour de l'agenda politique les questions posées par des mouvements marginaux.

<sup>149</sup> Présenté dans le sillage du rapport Vedel, mais qui rendrait plus difficile encore l'initiative en augmentant au cinquième les fractions populaire et parlementaire requises.

pourra échapper aux partis politiques et aux électeurs, qui devront nécessairement se saisir de la question avant même la tenue, s'il y a lieu, du référendum.

Dissipons maintenant une idée reçue : un référendum d'initiative populaire n'est pas, en soi, plus démocratique qu'un référendum d'origine présidentielle ou institutionnelle. L'intérêt d'une initiative minoritaire « pure »<sup>150</sup> ne réside pas là mais bien plutôt dans la volonté de faire respirer le système constitutionnel en permettant que le processus de décision législative échappe, ponctuellement, au circuit institutionnel classique.

Le caractère démocratique d'un scrutin référendaire ne dépend pas de l'auteur de son initiative, qu'il s'agisse du président de la République ou d'une fraction du corps électoral. Croire le contraire signifierait que l'on ne se serait pas tout à fait délivré des préventions contre un référendum dont on craindrait les dérives plébiscitaires, tant le souvenir des deux aventures impériales du XIX<sup>e</sup> siècle demeurerait prégnant. Le référendum d'initiative présidentielle n'est pas moins démocratique qu'un référendum d'initiative populaire, dès lors que, dans les deux cas, un contrôle circonspect de son emploi est effectué.

Sans contrôle juridictionnel, on peut effectivement redouter un éventuel dévoiement du référendum. L'expérience française en a donné un exemple très classique, en 1962, quand le général de Gaulle choisit d'utiliser l'article 11 pour faire directement approuver par le corps électoral l'élection au suffrage universel direct du chef de l'Etat. En refusant d'opter pour l'article 89 de la Constitution, l'homme du 18 juin a non seulement violé la Constitution mais a de plus volontairement privé le peuple d'un débat démocratique parlementaire qui aurait permis de l'éclairer dans son choix (même s'il est vrai qu'il y avait le danger que le Sénat rejette le projet de révision constitutionnelle). Réciproquement, l'absence de contrôle juridictionnel de l'initiateur populaire peut faire craindre un détournement de cet instrument libéral accordé à la minorité.

Par ailleurs, on peut ajouter que même en présence d'un tel contrôle, il est difficile de dissiper la crainte de manipulations de la fraction du corps électoral sollicité par les « porteurs » de la requête, c'est-à-dire par les réels initiateurs politiques de la question référendaire, ne doit pas non plus être dissipée. L'expérience italienne nous en donne quelques exemples. En proposant diverses questions référendaires destinées à s'attaquer au financement du réseau public audiovisuel, la RAI, Silvio Berlusconi a tenté d'accroître sa puissance financière et politique, puisqu'il est aussi détenteur de trois chaînes télévisées de diffusion nationale. On s'éloigne bien, dans ce cas précis, de la raison d'être des référendums d'initiative populaire, c'est-à-dire un instrument de protection de la minorité politique, puisque de telles questions n'ont pour seul objectif que de satisfaire un homme et son ambition, tant financière que politique.

Pour appréhender le caractère démocratique de la votation, certains proposeraient de distinguer le plébiscite du référendum. Dans la première forme, primitive, de démocratie semi-directe, la votation ne porterait pas tant sur la question posée à

---

<sup>150</sup> Par opposition à l'initiative « mixte », examinée plus haut.

l'électeur mais sur la confiance que ce dernier fait à son auteur. Parce que seul le référendum garantirait que l'électeur réponde réellement à la question posée, sans considération de son auteur, il serait en soi démocratique.

Une telle présentation est en réalité trompeuse. On ne peut empêcher que l'électeur réponde en même temps à deux questions : celle qui lui est formellement posée mais également une question implicite, relative à la confiance accordée ou non à son auteur, quel qu'il soit, président de la République ou minorité populaire. En effet, la majorité dégagée à l'issue de l'opération ne s'est pas exclusivement prononcée sur un texte ; elle n'a pas circonscrit politiquement l'expression du suffrage à la seule sanction juridique de la confirmation ou du rejet d'un texte.

Plus encore dans le cas du référendum italien, l'expression populaire déploie ses potentialités au-delà de la seule question posée, puisqu'il s'agit, aussi et surtout, de sanctionner l'œuvre parlementaire, qu'elle soit active (un texte voté pendant la législature) ou passive (un texte non modifié ou supprimé). La question « voulez-vous que soit abrogée la loi n° X, ou les dispositions Y et Z de la loi n° X ? » implique un positionnement centré sur l'interrogation relative au rejet d'un texte, c'est-à-dire à son exclusion de l'ordre juridique. En ce sens, on doit l'analyser comme essentiellement négative, par opposition aux référendum « positifs » ou « propositifs ». On peut valablement soutenir que cette « négativité » est le point central autour duquel se forment deux ensembles concentriques : un ensemble juridique, le rejet du texte proposé à l'abrogation, un ensemble politique dans lequel est inclus le premier, centré sur la question du désaveu d'une partie de la représentation parlementaire (la majorité), voire de la condamnation totale de cette dernière. On conçoit ainsi que si la question juridique ne concerne que l'acte, la question politique vise aussi son auteur (que l'on puisse lui imputer directement cet acte ou indirectement, s'il l'a perpétré, c'est-à-dire, plus précisément, dans une perspective soit synchronique, soit diachronique).

On retrouve, dans cette perspective, le couple conceptuel confiance-défiance qui caractérise le modèle semi-représentatif. L'aspect juridique se manifeste, dans le cas de la représentation, par l'élection en tant que désignation, dans le cas du référendum par le vote sur le maintien ou le rejet d'un texte. L'aspect politique se manifeste dans le premier cas par l'élément psychologique relativement au sentiment quant aux personnes présentées à l'élection et aux groupes dont elles émanent, dans le second cas par le sentiment relatif à l'initiateur du référendum et, par opposition, à l'acteur politique auquel on impute le maintien du texte mis en cause (parti, ensemble majoritaire ou, dans le cas le plus extrême, intégralité de la représentation parlementaire). On redécouvre aussi le refus de l'abandon par les électeurs de leur souveraineté, qui est l'élément correctif apporté par le modèle semi-représentatif au mode représentatif idéal. Ce refus implique nécessairement que l'électeur manifeste, dans un double mouvement, un acte juridique et un sentiment politique, relatif à l'imputation à tel auteur de tel acte. La caractéristique référendaire ne réside pas dans une confusion possible du juridique et du politique, le premier élément étant nécessairement personnifié par le second. En ce sens, il y a

nécessairement un aspect plébiscitaire dans le référendum comme dans la représentation moderne<sup>151</sup>.

Le contrôle de l'initiative permet donc de le faire présumer du caractère démocratique ou non de l'initiative, sans toutefois que cette présomption soit irréfragable. En dernière analyse, le caractère démocratique d'une votation quelconque peut difficilement être appréhendé, tant en termes juridiques qu'en termes politiques, de sorte que la distinction classique entre référendum et plébiscite n'est pas, en tant que telle, opératoire.

Pour autant, il semble nécessaire d'éviter des malfaçons de la loi référendaire, c'est-à-dire des défauts relatifs à la structure de la question, pour assurer son « homogénéité » ou, pour reprendre des standards jurisprudentiels français, la « clarté » et la « loyauté » de la votation. Il est en effet nécessaire d'assurer à l'électeur une alternative sans équivoque, afin qu'il puisse comprendre quels sont les termes du débat et y répondre en toute conscience. Où placerait-t-on alors le siège qui permettrait de garantir cette harmonie de la loi référendaire ? Les juges constitutionnels italiens, mais aussi français (dans des cas très spécifiques<sup>152</sup>), considèrent que cette mission leur est dévolue, de sorte qu'une proposition référendaire « hétérogène », « obscure » ou « déloyale » doit être considérée comme inadmissible et, par ainsi, repoussée. Le scrutin référendaire ne peut plus alors se tenir, sans aucun moyen terme envisageable. Il n'y a alors aucune possibilité, pour les promoteurs de la requête, de la corriger pour pouvoir en présenter une nouvelle version proposant cette fois un choix parfaitement clair à l'électeur.

Il faut ici, encore une fois, lutter contre une fausse évidence : il n'est pas de la mission de la juridiction constitutionnelle de s'assurer de la perfection formelle de la question référendaire. En procédant de la sorte, la Cour constitutionnelle veut s'assurer du caractère démocratique de la votation<sup>153</sup>, qui est, on l'a vu, difficile d'établir. Par ailleurs, il peut paraître quelque peu choquant que la juridiction constitutionnelle assure le respect de la clarté du référendaire et s'immisce ainsi dans sa « confection » alors même qu'il n'intervient jamais lors du processus de création législative, avant même que la loi ne soit définitivement adoptée par le Parlement. On sait que le Conseil constitutionnel, à l'instar d'ailleurs de la Cour constitutionnelle italienne, considère qu'il n'existe aucune hiérarchie entre la loi référendaire et la loi

---

<sup>151</sup> Au sens neutre du terme, si l'on entend par élément plébiscitaire l'intrication nécessaire de l'élément juridique (la décision directe) et de l'élément politique (la confiance ou la défiance relative à l'initiateur de l'acte).

<sup>152</sup> Dans le cas notamment des référendums ratifiant les « cession, échange ou adjonction de territoire », conformément aux dispositions de l'article 53, le Conseil constitutionnel a affirmé, dans la décision n° 87-226, que la question posée au peuple devait satisfaire à la double exigence de loyauté et de clarté de la consultation (C.C. n° 87-226, 2 juin 1987, *Consultation des populations intéressées de la Nouvelle Calédonie et dépendances*, Rec., p. 34, RJC ; p. I-309)

<sup>153</sup> Dans son arrêt fondateur n° 16 de 1978, la Cour constitutionnelle évoque elle-même, et de façon explicite, sa répugnance à l'instrumentalisation de cette procédure semi-directe par les groupes, mouvements ou partis politiques. Elle affirme qu'« un instrument essentiel de démocratie directe comme le référendum abrogatif ne peut être transformé – de façon incontrôlable – en un instrument détourné de démocratie représentative, au moyen duquel sont en substance proposés des plébiscites ou des votes de confiance, vis-à-vis de choix politiques d'ensemble des Partis ou des groupes organisés qui ont pris et soutenu les initiative référendaires » (arrêt n° 16 de 1978, *Racc. Uff. ord. sent. Corte cost.* 1978, vol. LI, point 5 du considérant en droit, p. 149).

parlementaire. Pourquoi alors s'autoriser une ingérence paternaliste en matière de loi référendaire quand on se l'interdit pour les lois parlementaires ? Au vu de l'expérience italienne, le contrôle de la structure formelle de la question référendaire devient un critère préjudiciel d'admissibilité de la requête. On peut par ailleurs craindre, au regard de la plasticité du critère, une extension outre mesure du contrôle et, de ce fait, un emploi discrétionnaire destiné à repousser des questions politiquement embarrassantes. D'ailleurs, dès son apparition, le critère de l'homogénéité a été lucidement critiqué en Italie et a fait soupçonner la *Consulta* d'avoir construit une « énorme boîte vide dans laquelle elle peut à loisir (et arbitrairement) mettre dans le futur toutes les requêtes référendaires qu'elle considère ne pas devoir faire passer »<sup>154</sup>. Cette appréhension est d'ailleurs parfaitement justifiée au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle depuis 1978. Il est en effet tentant pour une juridiction constitutionnelle de disposer d'un critère extrêmement labile lui permettant le cas échéant de moduler son contrôle pour faire littéralement tomber certaines questions référendaires qui pourraient par trop déplaire au système politico-institutionnel<sup>155</sup>.

Si l'on exclut une intervention de la juridiction constitutionnelle, il faut néanmoins garantir, il est vrai, la clarté de la question référendaire, par respect pour l'électeur et pour sa conscience politique. Par quel moyen alors pourra-t-on objecter ? Une telle question manifeste en fait clairement la prémisse qui la fonde : seule une juridiction constitutionnelle pourrait garantir la clarté d'une question référendaire, et donc sa loyauté. Mais une juridiction, justement parce qu'elle est telle, ne peut qu'user de moyens juridictionnels c'est-à-dire en l'occurrence repousser ou accepter une question, c'est-à-dire « sanctionner », positivement ou négativement, la proposition référendaire. Elle pourrait aussi, lorsque cela s'avère possible, isoler les dispositions incohérentes, hétérogènes ou obscures et sauvegarder ainsi la proposition référendaire. La Cour constitutionnelle italienne a refusé pourtant de poursuivre cette voie. Une telle ligne jurisprudentielle n'a aucun fondement théorique. Elle s'explique en réalité par la défiance voire l'hostilité envers les instruments de démocratie semi-directe que la *Consulta* masque derrière un paternalisme de façade visant à protéger le citoyen électeur. C'est plus largement le peuple, cet éternel enfant<sup>156</sup>, à peine (!) sorti de la fougue romanesque et adolescente qu'il manifesta lors du *Risorgimento* qu'il convient, décidément, de laisser en curatelle.

On peut sortir du schéma juridictionnel classique pour proposer non plus un contrôle, mais une « expertise » juridique de la clarté de la requête, c'est-à-dire en fait une instance (non juridictionnelle) d'assistance rédactionnelle. On peut en effet concevoir que la fraction du corps électoral qui use de son pouvoir d'initiative n'a pas la même maîtrise de la chose juridique que les parlementaires qui disposent de moyens

---

<sup>154</sup> A. Pace, « Inammissibilità del referendum sulla caccia per incoerenza o per eccessiva elaboratezza del quesito? », in *Giur. cost.*, 1981, I, p. 76.

<sup>155</sup> Pour plus de précisions, qu'il soit permis de renvoyer à J. Giudicelli, *La Cour constitutionnelle italienne et le référendum abrogatif*, thèse, Toulon, 2002.

<sup>156</sup> Selon le bon mot d'un auteur italien, G. Neppi Modona, « La Corte protegge il popolo-bambino », *La Repubblica*, 10 février 1978, le jour même du rendu de l'arrêt n° 16 de 1978.

humains et matériels considérables et qui acquièrent un réel savoir-faire, durant leur mandat, en matière de rédaction législative. Dès lors, et puisque la Constitution garantit à une minorité populaire un droit d'intervention législative, il est du devoir même de l'Etat de rendre ce droit effectif, c'est-à-dire de le promouvoir.

Une telle proposition est, on en conviendra aisément, quelque peu insolite ; elle a pour principal inconvénient de n'être confortée par aucune expérience nationale. L'Italie aurait pourtant pu être pionnière en ce domaine. Avant que la Cour constitutionnelle ne soit saisie, le Législateur a prévu une intervention du Bureau central pour le référendum près la Cour de cassation qui a essentiellement des attributions administratives de vérification de l'authenticité et du nombre de signatures requises par l'article 75 de la Constitution. Le Bureau central peut cependant intervenir, exceptionnellement, dans la rédaction de la proposition référendaire. C'est la Cour constitutionnelle qui lui a accordé ce pouvoir en prononçant l'inconstitutionnalité partielle de l'article 39 de la loi n° 352 de 1970 qui dispose de façon mécanique, que « si, avant la date du déroulement du référendum, la loi, ou l'acte ayant force de loi, ou les dispositions particulières de ceux-ci auxquels le référendum se réfère, ont été abrogées, le Bureau central pour le référendum déclare que les opérations n'ont plus cours ». C'est pour imposer l'interdiction de manœuvres parlementaires dilatoires que la Cour a dû prononcer une décision d'inconstitutionnalité partiel de type additif, en ce que l'article 39 « ne prévoit pas que, si l'abrogation des actes ou des dispositions particulières auxquels se réfère le référendum est assortie d'une autre réglementation de la même matière, sans modifier ni les principes inspirateurs de la réglementation préexistante en son entier ni les contenus normatifs essentiels de préceptes particuliers, le référendum s'effectue sur les nouvelles dispositions législatives »<sup>157</sup>. Concrètement, si le Législateur n'abroge que formellement une disposition visée par la requête référendaire, sans en réalité s'attaquer à la matière déférée par elle, c'est-à-dire en la réintroduisant substantiellement au moyen d'une autre disposition, le Bureau central aura le pouvoir, voire le devoir, de modifier la question abrogative en intégrant les nouvelles dispositions introduites in *fraudem referendum*.

Le Bureau central ne fait donc plus, dans ce cas, office notarial, mais a pour fonction de protéger le droit d'initiative minoritaire. De façon analogue, il aurait été tout à fait possible de confier également à cette instance une mission d'expertise juridique relative à la rédaction formelle de la question référendaire, l'article 32 de la loi n° 352 prévoyant un dialogue entre le Bureau central et les promoteurs avant qu'il ne soit définitivement décidé de la légalité de la requête. On ferait ainsi échapper la requête référendaire au couperet de la Cour constitutionnelle, c'est-à-dire à l'alternative radicale admissibilité-inadmissibilité qui ruinerait, pour un temps, toute l'œuvre entreprise (rédaction de la question, campagne préférendaire et recueil de signatures, suivi de l'examen de la requête par le Bureau central pour le référendum près la Cour de cassation et la Cour constitutionnelle)<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> Décision n°68 de 1978, *Giur. Cost.* 1978, I, dispositif, p. 588.

<sup>158</sup> Cette proposition a été avancée par la doctrine italienne et résulte de la critique relative à la légitimité, pour la Cour constitutionnelle, de contrôler la rédaction formelle de la question référendaire. Le problème posé a une



Mais, dira-t-on, on substitue, sous l'apparence des mots (expertise vs. contrôle) un contrôle à un autre, celui du Bureau central à celui de la Cour constitutionnelle. Non, car comme on l'a souligné précédemment, la mission du Bureau central ne consisterait alors pas à proprement parler en un contrôle, puisqu'elle « dialoguerait » avec les promoteurs du référendum qui, conformément à la loi n° 352 de 1970, pourrait présenter leurs observations.

Il serait toutefois opportun, si l'on admettait en France l'idée d'une expertise juridique relative à la structure formelle de la question, d'éviter toute confusion possible. En d'autres termes, l'instance chargée d'une telle mission devrait être explicitement administrative et non juridictionnelle. Il ne serait par exemple pas judicieux de la placer, comme en Italie, sous la dépendance structurelle de la Cour de cassation. L'organisme serait consulté par les promoteurs du référendum avant le recueil des signatures requises. En séparant la phase de l'expertise de la phase politique, on permettrait d'éviter toute tension entre l'instance administrative et les auteurs de la requête référendaire. Le processus politique ne serait pas encore engagé, l'initiative référendaire n'étant encore ni parfaite ni en voie de formation. Ce n'est en effet qu'après la finalisation de l'initiative, c'est-à-dire qu'après l'adhésion du nombre requis de signataires, que la question du contrôle référendaire se pose.

## II. Instauration d'un contrôle et expertise rédactionnelle.

La problématique du contrôle de la question référendaire est souvent concentrée, en France, sur le seul contrôle *a priori*. Il constituerait la panacée car il permettrait, après son exercice, le plein exercice de la volonté populaire et parce qu'il éviterait de surcroît une surexposition politique de la juridiction constitutionnelle.

La question du contrôle *a posteriori* ou répressif est en revanche pratiquement expurgée car elle semble inopportune. Si l'on accepte progressivement l'idée d'un contrôle préalable, on continue pourtant de souscrire à la logique sous-tendant les décisions 62-20 DC et Maastricht III que l'on contiendra en un syllogisme : le corps électoral c'est le peuple, que l'on identifie au Souverain ; le Souverain n'étant lié par aucune volonté, il ne peut être contrôlé ; le corps électoral n'est donc pas contrôlable. Ce syllogisme est en réalité un véritable sophisme. Sa logique est en effet spécieuse. Le peuple est souverain, certes. Mais cette souveraineté ne peut être exercée que dès lors qu'il recourt à la puissance constitutionnelle originelle. En revanche, le corps électoral n'est qu'un organe institué par la Constitution qui doit agir dans les formes et selon les conditions qu'elle impose. Il est en d'autres termes limité par le prescrit constitutionnel. La solution contraire introduit pourtant, on le

---

incidence pratique cruciale. En pointant, comme on l'a fait précédemment, l'incertitude du fondement du critère de l'homogénéité, c'est l'autorité de la Cour constitutionnelle pour juger de cette question qui est en effet mise en doute. Antonio Baldassare l'a bien noté. C'est pourquoi il a développé la thèse selon laquelle l'appréciation de la structure formelle de la question abrogative devrait échoir non pas à la Cour constitutionnelle mais au Bureau central (A. Baldassare, « La commedia degli errori », *Pol. Dir.*, 1978, p. 577 et Id. « Il referendum abrogativo dopo la sentenza di ammissibilità, *Democrazia et diritto*, 1978, p. 75. Cette thèse a été ensuite reprise par de nombreux auteurs.

sait, une dangereuse faille, contraire aux exigences de l'état de droit. Pour contourner une probable censure du Conseil constitutionnel, le Premier ministre peut suggérer au président de la République de recourir à l'article 11. C'est pour combler cette faille que l'on avance d'ailleurs l'idée du contrôle préalable, afin de mettre un terme à l'immunité juridictionnelle de la loi référendaire.

Les arguments théoriques d'un contrôle répressif se heurtent donc à une crainte révérencielle à l'égard du peuple. Contrôler son expression serait faire place au fantasmagorique et tant redouté « gouvernement des juges », c'est-à-dire permettre à un petit nombre d'experts de contrecarrer la volonté exprimée ou avalisée (dans le cas d'un référendum d'initiative présidentielle) par le peuple. Pourtant, il ne s'agit nullement de proposer, en lieu et place du contrôle préventif, de plus en plus souhaité, un contrôle répressif. Il s'agit de les superposer. Seul le contrôle préventif serait obligatoire. Le contrôle répressif, puisqu'il viserait à protéger une minorité populaire, devrait être enclenché par une fraction du corps électoral, ou par le président de la République en tant que garant de l'intérêt général, quand il n'a pas été, lui-même, l'initiateur référendaire. De sorte qu'une censure serait statistiquement plus probable en amont de la votation, les requérants devant mesurer le risque politique encouru en cas de rejet de leur saisine après l'expression du corps électoral.

Le risque d'une censure postérieure ne serait pas, pour autant, dissipé. De plus, la superposition de ces deux contrôles peut faire craindre une duplication inutile. Elle est, cependant, entièrement justifiable en ce que les deux contrôles ne présentent pas une identité structurelle. On ne peut fonder la différenciation des jugements d'admissibilité et de constitutionnalité qu'à partir de la distinction des objets et des causes de ces deux contrôles. Il n'y a tout d'abord pas autorité de chose jugée parce que les jugements d'admissibilité et de constitutionnalité n'ont pas le même objet. Dans le premier cas, il s'agit d'un contrôle de constitutionnalité circonscrit portant sur les dispositions proposées par le référendum, dans le deuxième cas, il s'agit d'un contrôle de constitutionnalité général portant sur les normes issues de la décision populaire, après ajout des dispositions nouvelles approuvées par la voie référendaire. Il apparaît bien que les examens qui seraient respectivement exercés par une juridiction constitutionnelle à l'occasion du jugement d'admissibilité et du contrôle de constitutionnalité diffèreraient quant à leur objet. La distinction se fonde sur une différenciation entre les vices d'admissibilité de la question référendaire et les vices résultant de son adoption, en d'autres termes de l'approbation de la disposition référendaire et de ses effets sur l'ensemble normatif impliqué par la question, c'est-à-dire les vices de constitutionnalité de la norme référendaire.

Il n'y a par ailleurs pas autorité de chose jugée car les jugements d'admissibilité et de constitutionnalité n'ont pas la même cause. En Italie, la Cour constitutionnelle statue dans le premier cas au titre de l'article 75 de la Constitution. En France, le jugement d'admissibilité de la requête référendaire serait fondé sur l'article 11 de la Constitution, le jugement de constitutionnalité sur l'article 61. Une juridiction n'opère, quand elle examine l'admissibilité de la requête référendaire, qu'un jugement de constitutionnalité circonscrit portant sur la requête référendaire et non

sur la norme. Il s'agit, en définitive, de s'assurer que l'initiateur était bien compétent pour proposer au corps électoral une modification de l'ordre juridique. En aval de la décision populaire, on conviendra aisément que le problème posé ne concerne plus la compétence de l'initiateur référendaire, mais la conformité de la nouvelle norme à la Constitution.

Au-delà de la justification théorique de la superposition des deux contrôles, on doit surtout relever un intérêt pratique fondamental : la libération de l'initiative référendaire. Si, en effet, le contrôle s'exerce uniquement en amont de la violation, la juridiction constitutionnelle aura naturellement tendance à exercer un contrôle sourcilieux qui aboutira très souvent à un jugement d'inadmissibilité. En l'absence de « filet de sécurité », la juridiction constitutionnelle sera obligée d'effectuer simultanément un véritable jugement de constitutionnalité. Elle sera donc obligée d'anticiper les effets normatifs que l'intrusion de la norme référendaire produira dans l'ordre juridique. Elle sera de la sorte obligée d'anticiper un contrôle de proportionnalité jaugeant, au regard du paramètre constitutionnel d'égalité, la norme référendaire hypothétique à l'aune d'une réglementation préexistante.

On pourra objecter que le Conseil constitutionnel ne fait pas moins, dans le cadre du contrôle a priori de constitutionnalité des lois parlementaires, de sorte que rien ne serait en mesure de choquer. Une observation plus attentive démontre que le contrôle de la requête référendaire n'est absolument pas symétrique au contrôle des lois adoptées par le Parlement. Dans le cadre du contrôle des lois parlementaires, le Conseil constitutionnel jugera de lois déjà votées, même si ces dernières, en l'absence de promulgation, ne pourront déployer tous leurs effets normatifs. En revanche, une juridiction constitutionnelle juge, dans le contrôle préventif, non pas de la loi, puisque celle-ci n'a pas encore été approuvée, mais de l'initiative référendaire. Si le jugement relatif à la requête référendaire s'avère positif, cela signifie que les limites au pouvoir d'intervention de l'initiateur référendaire ont été respectées, en d'autres termes que ce dernier était compétent pour proposer au corps électoral d'approuver un projet législatif. Cumuler, dans le même moment, deux contrôles, l'un relatif au jugement d'admissibilité de la requête référendaire, l'autre afférent au jugement de constitutionnalité de la loi référendaire, consiste finalement à restreindre le pouvoir d'initiative populaire et donc à bafouer ce droit de minorité. Le contrôle n'étant plus seulement relatif à la compétence législative de l'initiateur, mais à la cohésion de la loi référendaire au regard d'un ordre juridique préexistant, on risque de frustrer indûment l'initiateur et, par là même, de le dissuader.

En revanche, si les deux contrôles sont superposés, la juridiction constitutionnelle pourra faire preuve, dans son contrôle préventif, de libéralisme, et permettra ainsi le plein développement de l'initiative populaire. Les juges constitutionnels pourront même, comme en Italie, avertir le Parlement que la norme éventuellement issue de l'approbation populaire risquera, si elle était laissée en l'état, de provoquer des situations d'inconstitutionnalité qu'ils seraient obligés de censurer postérieurement, en cas d'inertie constitutionnelle. Cette technique jurisprudentielle de l'« adresse » ou de l'« avertissement » (on ne peut user ici du terme « directive », puisque le

Parlement n'est pas tenu juridiquement de l'appliquer) permet d'enclencher une dynamique vertueuse entre l'initiateur référendaire, la majorité populaire et le Parlement. En soulignant en amont, mais sans les censurer, des inconstitutionnalités potentielles, la juridiction constitutionnelle provoque une stimulation politique des institutions, au premier rang desquelles le Parlement. Ce dernier n'est certes pas tenu de se conformer à l'adresse jurisprudentielle mais il a politiquement tout intérêt à le faire, sauf à ce que son inertie coupable rejaillisse sur son prestige. En définitive, la superposition des contrôles, et donc l'affirmation (théorique) du contrôle répressif permet, paradoxalement, le respect de l'initiative populaire, véritable liberté constitutionnelle, en favorisant son émergence.

Dans l'hypothèse d'une superposition des contrôles, quelle serait la mission du Conseil constitutionnel en amont de la votation ? On a plaidé, dans la partie précédente, pour que les juridictions constitutionnelles ne jugent pas de la structure formelle de la requête référendaire car la plasticité des critères d'homogénéité, de cohérence, de clarté ou de loyauté de la question permettent de réels jugements d'opportunité, préjudiciables à l'initiative populaire. Le Conseil constitutionnel n'aurait qu'à assurer le respect des limites substantielles au référendum abrogatif. On le sait, les rédactions des articles 11 de la Constitution française et 75 de la Constitution italienne diffèrent radicalement : le référendum français est défini positivement, le référendum italien négativement. La votation n'est pas admise, selon les termes de l'article 75 alinéa 2, « à l'égard des lois fiscales et budgétaires, d'amnistie et de remise de peine, d'autorisation à ratifier des traités internationaux », alors que le référendum français doit porter, lui, sur « tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ». En réalité, les champs d'intervention référendaires italien et français sont tous deux très larges, surtout depuis la révision constitutionnelle française de 1995. La juridiction constitutionnelle n'a, ici, qu'à s'assurer que l'instrument de démocratie semi-directe ne déborde pas de son champ. Il faut toutefois noter que la Cour constitutionnelle a fait une interprétation déraisonnable des limites explicites à l'emploi du référendum abrogatif en optant pour une interprétation extensive. Les limites fiscales et budgétaires ont été dévoyées par la *Consulta*. Or, puisque le droit de recourir au référendum est une liberté constitutionnelle, les limites à son emploi doivent être strictement entendues. Il doit en être ainsi, en cas d'introduction, en France, d'un contrôle préalable.

A l'aune de la jurisprudence italienne, on doit s'interroger sur les limites du contrôle préventif : ne doit-il pas servir que de « garde-frontière » aux champs d'intervention respectifs du législateur parlementaire et du législateur populaire ou doit-il, par ailleurs, assurer que le référendum ne déborde pas du champ de la seule législation ordinaire ? On le sait, en l'absence de contrôle préventif, le référendum de l'article 11 peut intervenir en tout domaine : sur des dispositions constitutionnelles, sur des lois organiques et, naturellement, sur des lois ordinaires ; il peut aussi intervenir, mais

c'est assurément le moins choquant, en matière réglementaire. En réalité, la distorsion la plus grossière du référendum de l'article 11 réside en son utilisation constitutionnelle. En « mordant » sur la procédure de révision de l'article 89, on autorise bien évidemment tous les dévoiements possibles. S'assurer, en amont, que les procédures des articles 11 et 89 ne soient pas volontairement confondues compterait, bien évidemment, parmi les missions principales du Conseil constitutionnel.

Mais, plus profondément, ne doit-on pas s'assurer que le référendum, en proposant, formellement, d'introduire des dispositions de législation ordinaire, ne s'immisce, substantiellement, dans le champ du texte constitutionnel ? On peut en effet concevoir qu'une disposition référendaire puisse s'attaquer indirectement à un prescrit constitutionnel en altérant une disposition de loi ordinaire qui la mettrait en application. La Cour constitutionnelle ne fait pas autre chose que de contrôler les violations indirectes du texte fondamental en interdisant que soient déferées par la requête abrogative des dispositions « à contenu constitutionnellement lié ».

La Cour constitutionnelle a, en effet, opéré le départ entre les requêtes référendaires qui s'attaqueraient directement à une disposition constitutionnelle, ce qui relève, on le comprend facilement, du cas d'école, et certaines questions abrogatives, moins « frustrées » en ce qu'elles ne remettent en cause qu'indirectement la Constitution. Il s'agit, selon la définition donnée par la *Consulta* des « référendums ayant pour objet des dispositions législatives ordinaire à contenu constitutionnellement lié, dont le noyau normatif ne peut être altéré ou privé d'efficacité, sans que les dispositions spécifiques de la Constitution (ou d'autres lois constitutionnelles) n'en soient affectées<sup>159</sup>. En d'autres termes, certaines requêtes référendaires, parce qu'elles visent la seule traduction législative possible d'une disposition constitutionnelle, aboutissent finalement à fragiliser la Constitution elle-même, puisqu'elles affectent ainsi sa mise en œuvre.

La doctrine italienne distingue entre les dispositions à contenu constitutionnellement lié et les dispositions constitutionnellement obligatoires. Ces dernières, si elles constituent une traduction législative d'une norme constitutionnelle, ne sont pas la seule traduction possible, de sorte que leur abrogation, partielle toutefois, serait, elle, envisageable, car elle n'entamerait pas la norme constitutionnelle. Selon un auteur italien, la différence entre les deux catégories de la distinction entre l'existence et l'essence : « les lois constitutionnellement obligatoires sont celles qui doivent exister mais dont la Constitution ne dit pas comment elles doivent être »<sup>160</sup>. Les requêtes visant de telles lois ne sauraient être systématiquement déclarées inadmissibles, d'autant qu'il existe une possibilité de remédier à la lacune que provoquerait l'issue positive du référendum : « dans le cas où des dispositions constitutionnellement obligatoires seraient abrogées par référendaire, il serait nécessaire de combler la lacune par une nouvelle loi. Pour permettre au Législateur de faire face à cette nécessité, l'article 37 dernier alinéa de la loi n° 352 de 1970 a

---

<sup>159</sup> Décision n° 16 de 1978, cit., point 4 du considérant en droit, p. 141.

<sup>160</sup> G. Zagrebelsky, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, E.G.E.S., 1984, p. 189.

prévu que le président de la République pourra, dans le décret par lequel il déclare l'abrogation de la loi, sur proposition du ministre intéressé et après délibération préalable du conseil des ministres, retarder l'entrée en vigueur de l'abrogation »<sup>161</sup>.

Y a-t-il lieu, pour poursuivre notre démarche prospective, d'introduire la même distinction en France, si était instauré un contrôle préventif du référendum ? Il convient, avant de répondre à cette question, de parer une objection liminaire, relative à la caractéristique abrogative du référendum italien. On a peu souvent, depuis le début de cette étude, envisagé la forme, a priori positive du référendum français de l'article 11 de la Constitution. La forme, négative ou positive, importe finalement peu, on l'a dit. De même que le référendum abrogatif italien peut s'avérer substantiellement propositif, parce qu'il innovera l'ordre juridique et, plus encore, parce qu'il pourra transformer en son exact contraire le principe directeur d'une loi, rien n'interdit à un référendum « positif » d'abroger, en tout ou partie, des dispositions législatives préexistantes. De sorte que la même problématique relative aux limites substantielles du référendum est donc susceptible de se poser en France. L'étude de l'expérience italienne appelle à la prudence. La frontière entre dispositions à contenu constitutionnellement lié et dispositions constitutionnellement obligatoires est, en effet, ténue et laisse une grande marge d'appréciation à la Cour constitutionnelle. La *Consulta* semble quelquefois utiliser cette catégorie jurisprudentielle pour évacuer certaines questions politiquement délicates.

Les exemples recensés dans le développement qui suit mettent en exergue un choix de politique jurisprudentielle. La Cour constitutionnelle est dans certains cas prête à sacrifier la rigueur de conceptualisation du critère implicite d'interdiction substantielle des référendums abrogatifs au profit d'une discrimination, selon nous politique, des choix législatifs du Parlement. En jugeant constitutionnellement lié le contenu de telle ou telle autre disposition, la *Consulta* met l'accent sur certains prescrits constitutionnels. La frontière entre dispositions constitutionnellement obligatoires et à contenu constitutionnellement lié peut ainsi être délibérément brouillée, dès lors que la Cour constitutionnelle veut (maladroitement) signifier l'immunité de certaines législations relatives aux institutions italiennes.

C'est ainsi qu'en 1978 la Cour jugea inadmissibles les requêtes relatives à l'organisation judiciaire militaire et au code pénal militaire de paix. Le rejet de la requête relative à ce code avait un double fondement : l'hétérogénéité des dispositions la composant mais aussi la nature constitutionnellement liée de certaines des dispositions incluses dans le code. Il s'agissait notamment des inculpations relatives au « manquement à l'appel des armes » et à la désertion. Selon la Cour, ces normes pénales « sont étroitement encadrées par les dispositions de l'article 52 de la Constitution relatives au service militaire obligatoire et à l'ordonnement des forces armées ». Elles ne pourraient donc pas faire l'objet d'une abrogation référendaire. Cette dérive interprétative a été sévèrement critiquée par la doctrine.

---

<sup>161</sup> *Ibidem*.

A l'aune de l'expérience italienne, il ne semble pas judicieux d'introduire une telle limite matérielle dans le contrôle de la requête référendaire. La frontière, en réalité labile, entre dispositions à contenu constitutionnellement lié et dispositions constitutionnellement obligatoires permet toutes les dérives interprétatives possibles de la part du juge et se retourne en fait, le plus souvent, contre l'initiateur référendaire. A trop vouloir protéger le peuple, on finit par le contraindre...

N'est-il pas le temps de se débarrasser de l'ombre tutélaire du Connétable ? En d'autres termes, doit-on se résoudre à ce que l'instrument référendaire dépense, ainsi que l'avait voulu le général de Gaulle, du seul bon vouloir du président de la République ? Doit-on définitivement figer dans le marbre les oripeaux monarchiques de la V<sup>e</sup> République ? De telles questions soulignent la naïveté définitive de l'auteur de ces lignes et des propositions qu'il avance : initiative populaire minoritaire, expertise rédactionnelle (au lieu d'un contrôle juridictionnel de la structure formelle de la question référendaire), contrôles matériels (préventif de la question référendaire et répressif du référendum) visant paradoxalement à libérer l'initiative tout en protégeant le droit de la minorité par hypothèse défaite à l'issue de la votation... Il ne s'agit là que de suggestions, de pistes, dans le seul dessein de restituer à l'instrument référendaire sa fonction politique : un outil de résorption de crise qui peut, il est vrai, contribuer momentanément à fragiliser les institutions classiques. Ingénuité revendiquée au service d'une tentative de réhabilitation d'un instrument politique encore sous-estimé.

## **Référendums d'initiatives citoyenne et « partagée » : Genèse, réticences et enjeux du débat.**

1. On assiste en France à un paradoxe : en effet, dans un pays où le référendum est prévu au niveau national par l'un des articles liminaires de la Constitution relatif à la souveraineté<sup>162</sup>, après une forte défiance lors des régimes précédents et notamment sous la III<sup>e</sup> République<sup>163</sup>, le référendum législatif de l'article 11 n'a finalement été que très peu utilisé<sup>164</sup>.

Il est surprenant à cet égard de constater le décalage existant entre la volonté très souvent affichée des candidats à l'élection présidentielle de recourir, s'ils étaient élus, au référendum<sup>165</sup> et son utilisation effective une fois l'échéance passée. Comme s'il était nécessaire de raviver, le temps d'une campagne, le souvenir de cette institution, tant elle fait partie intégrante de la geste gaullienne qui marque, peut-être inconsciemment, l'électeur. Il y a là une forme de cynisme des hommes politiques que la compétition politique semble hélas nécessiter. La promesse de recourir au référendum ne pourra que flatter l'électeur puisqu'elle l'érige fugacement au rang de législateur.

Politistes et constitutionnalistes ont expliqué les causes de cette quasi-désuétude de l'instrument référendaire. La première d'entre elles réside indubitablement dans la déconnexion entre son emploi et la responsabilité politique du président de la République<sup>166</sup>. La dramatisation gaullienne de l'enjeu politique du référendum explique en effet en très grande part son succès dans les années 1960. En ne liant plus sa destinée politique à l'approbation du référendum relatif à l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne, le président Pompidou a, le premier, ébranlé l'institution. Ce fut, et de façon plus emblématique encore, le cas des présidents Mitterrand et Chirac, lors des scrutins relatifs au traité de Maastricht en 1992 et au traité établissant une Constitution

---

<sup>162</sup> Article 3 de la Constitution « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

<sup>163</sup> Due non seulement à l'utilisation plébiscitaire qu'en firent Napoléon I<sup>er</sup> et Napoléon III mais aussi, et peut-être en dernière analyse surtout, à la répugnance des parlementaires à perdre leur monopole législatif.

<sup>164</sup> Seulement huit fois depuis 1958. Pour des raisons bien connues, l'engagement de sa responsabilité politique, De Gaulle l'utilisa par quatre fois (1961, référendum sur le principe d'autodétermination en Algérie, 1962, approbation des accords d'avion puis, la même année, élection du président de la République au suffrage universel, 1969, création d'une nouvelle collectivité territoriale et réforme du Sénat) ; un seul scrutin référendaire sous Pompidou (1972, ratification du traité d'entrée dans le marché commun de la Grande Bretagne), deux sous Mitterrand (1988, préparation de la consultation sur l'autodétermination de la Nouvelle Calédonie, 1992, ratification du traité de Maastricht), un sous Chirac (2005, ratification du traité créant la Constitution européenne)

<sup>165</sup> Lors de la dernière élection présidentielle de 2017, nombre de candidats faisaient du référendum l'un des axes majeurs de leur campagne, les uns s'en tenant, comme François Fillon, à promettre des référendums sur certaines questions, tandis que les autres annonçaient à la fois des référendums spécifiques et l'introduction de l'initiative populaire (Jean-Luc Mélenchon, Marine Le Pen et Nicolas Dupont-Aignan), ou seulement cette dernière (Benoît Hamon).

Si le candidat Macron n'en faisant en revanche pas mention, il s'engageait néanmoins dans son programme à une forme de démocratie participative, promettant « des dispositifs innovants d'évaluation du travail parlementaire et législatif (jurys citoyens, compte-rendu de mandat via les réseaux sociaux » et s'engageant à encourager « les communes à développer les budgets participatifs, c'est-à-dire à consulter directement les citoyens sur l'utilisation de l'argent public »

Voir son programme sur :

<https://storage.googleapis.com/en-marche-fr/COMMUNICATION/Programme-Emmanuel-Macron.pdf>

<sup>166</sup> Qu'il n'a pourtant aucune obligation juridique à engager, en raison précisément du principe d'irresponsabilité politique du chef de l'Etat.



pour l'Europe en 2005 (pour l'heure seul projet de loi référendaire repoussé par le corps électoral).

Par ailleurs, malgré la révision constitutionnelle de 2008 instaurant un référendum dit faussement d'« initiative partagée » (on y reviendra), le référendum législatif est un instrument qui ne peut, en pratique, être initié que par le président de la République, quoique la dernière mouture du projet de révision constitutionnelle puisse changer la donne<sup>167</sup>.

De plus, et malgré l'élargissement considérable du champ référendaire par les révisions constitutionnelles de 1995 et 2008 ajoutant une troisième domaine (réformes relatives à la politique économique, sociale et environnementale et aux services publics qui y concourent), seuls les deux domaines originaires (organisation des pouvoirs publics et ratification d'un traité international) ont été utilisés<sup>168</sup>. De sorte que le Parlement n'a pas, en pratique, perdu son monopole législatif en matière de politique sociale, économique et environnementale<sup>169</sup>.

Certains ont prétendu que la révision constitutionnelle de 2008 aurait intégré dans l'article 11 une initiative « mixte » ou « partagée », ce qui est en réalité absolument faux. Son alinéa 3, rajouté par la réforme, prévoit qu'« un référendum peut être initié par un cinquième des membres du parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales », et par ailleurs de préciser que « cette initiative prend la forme d'une proposition de loi ». De sorte que l'expression « référendum d'initiative partagée », désormais consacrée par les médias, est en réalité fallacieuse. Il s'agit bien en effet d'un référendum d'initiative parlementaire<sup>170</sup>, car ce sont les députés et sénateurs (un cinquième du membre du parlement dispose l'article 11 modifié, soit 185 d'entre eux, ce qui empêche les groupes peu représentés de déposer une proposition) qui en sont réellement à l'origine<sup>171</sup>. Ce n'est qu'après qu'elle doit être soutenue par un dixième du corps électoral. Cet article 11 modifié, qui s'inscrit dans le sillage des propositions concordantes des rapports du Comité Vedel de 1993<sup>172</sup> (mis en place par François Mitterrand) et du Comité Balladur de

---

<sup>167</sup> Cf. *infra*.

<sup>168</sup> Quatre référendums ont porté sur la ratification d'un traité international (accords d'Evian, entrée dans le marché commun du Royaume Uni notamment, traité de Maastricht, traité constitutionnel européen).

Quatre autres ont porté sur l'organisation des pouvoirs publics (principe d'autodétermination en Algérie, élection au suffrage universel direct du président de la République, réforme du Sénat et institution des régions, préparation de la consultation sur l'autodétermination de la Nouvelle Calédonie).

<sup>169</sup> De fait, aucune proposition de loi référendaire en ce domaine n'a pour l'heure prospéré.

<sup>170</sup> On partage résolument l'expression employée par Francis Hamon (F. HAMON, « le référendum d'initiative partagée », in RFDC, 2014, n° 98, p. 253) qui parle de « référendum d'initiative parlementaire minoritaire ».

<sup>171</sup> Voir la fiche élaborée par le Sénat en 2008, qui emploie à raison l'expression « référendum d'initiative parlementaire » : [https://www.senat.fr/role/fiche/reforme\\_constit\\_2008.html](https://www.senat.fr/role/fiche/reforme_constit_2008.html).

Il est revanche fort regrettable que, dans la première décision rendue en la matière, n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019, le Conseil ait adopté le sigle RIP, ce que déplore également Romain Rambaud, (R. RAMBAUD, « Référendum d'initiative partagée, une première historique », in AJDA, 2019, p. 1073).

Voir la décision in <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/20191RIP.htm> et le communiqué de presse in <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquede/decision-n-2019-1-rip-du-9-mai-2019-communiquede-presse> qui pourtant énonce à raison que « le constituant [...] a ainsi réservé aux membres du Parlement le pouvoir d'initiative d'une telle proposition de loi ».

<sup>172</sup> Voir le rapport du Comité consultatif pour la révision de la Constitution remis le 15 février 1993 au président François Mitterrand :

[https://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport\\_telechargement/var/storage/rapports-publics/084000091.pdf](https://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/084000091.pdf) ou <http://mjp.univ-perp.fr/france/vedel1993.pdf>

2007<sup>173</sup> (missionné par Nicolas Sarkozy) est en pratique irréalisable. L'esprit des travaux alors effectués a fortement influencé le constituant dérivé de 2008, satisfait de cette réforme en trompe-l'œil : les constitutionnalistes composant les Comités Vedel et Balladur avaient alors entr'aperçu les potentialités détonantes de l'initiative populaire. Accepter qu'une simple fraction du corps électoral puisse provoquer un référendum, c'était admettre que l'initiateur populaire puisse, lui seul, déclencher un conflit avec le Parlement en contestant son œuvre législative. Or, c'est précisément la raison d'être de l'initiative populaire. Il était alors tentant d'avancer l'idée d'une initiative prétendument « mixte », c'est-à-dire associant en amont une minorité parlementaire. Une telle proposition n'avait pour but que de mettre sous tutelle la fraction du corps électoral et de faire entrer ce faisant l'initiative dans le circuit institutionnel classique<sup>174</sup>.

De telles appréhensions sont avérées. La révision de 2008 est en effet conforme en tout point à l'esprit des propositions du Comité Vedel reprises par le Comité Balladur, de sorte que la révision de l'article 11 n'est en réalité qu'un leurre. Seuls les partis de gouvernement, par hypothèse ici de l'opposition, peuvent parvenir à faire souscrire à la proposition référendaire au moins 185 des 925 parlementaires, dans le cadre de la composition actuelle des deux assemblées. Il faut en outre que cette initiative parlementaire minoritaire soit soutenue par un dixième des inscrits sur les listes électorales. Les millions de signatures requises paraissent plus que difficiles à réunir<sup>175</sup>. Sera alors exclue de fait toute initiative non

---

<sup>173</sup> Voir le rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions remis le 29 octobre 2017 au président Nicolas Sarkozy :

<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000697.pdf>

<sup>174</sup> Le rapport du Comité Vedel ne dit finalement pas autre chose : « Pour ne pas déposséder la représentation nationale de son rôle légitime dans le vote de la loi, les parlementaires seraient impliqués dans une telle procédure dès son origine : l'initiative minoritaire combinerait celle des élus de la nation et celle des citoyens eux-mêmes. Par ailleurs le Parlement resterait libre d'adopter le projet avant qu'il soit soumis au référendum » JORF, 15 février 2013, p. 2549, § 38.

Celui du Comité Balladur, qui ne cache pas reprendre l'esprit du Comité Vedel, est peut-être plus explicite encore : « La difficulté de l'exercice consiste donc à concilier le droit d'initiative des citoyens et les garanties indispensables dont il convient de l'entourer pour pallier les inconvénients qui pourraient résulter du choix de certains sujets de société. Surtout, le Comité a estimé qu'il y aurait quelque contradiction dans son propos s'il recommandait à la fois d'émanciper le Parlement et d'étendre de manière excessive le champ de la démocratie directe. Il lui est donc apparu qu'il était indispensable d'associer les parlementaires, dès son origine, à une procédure nouvelle. C'est pourquoi il entend, pour l'essentiel, se référer à la proposition formulée en ce sens, en février 1993 par le comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le Doyen Vedel » (pp. 74-75 du rapport).

De sorte que la recommandation d'ajout, par les deux comités, d'un nouvel alinéa 3 à l'article 11 est strictement identique : « Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa du présent article peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales », que le constituant dérivé de 2008 fera sienne en ajoutant seulement une phrase (Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an), précisant bien ainsi que l'initiative est donc une proposition et qu'elle ne peut porter sur toute législation antérieure.

<sup>175</sup> Notons que depuis décembre 2013 (soit depuis la loi organique du 6 décembre de cette même année, prise en application de l'article 11 modifié) seule une procédure d'initiative parlementaire a été récemment initiée, relativement à la privatisation des Aéroports de Paris (ADP). Cette proposition de loi contient une disposition unique ainsi rédigée : « L'aménagement, l'exploitation et le développement des aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly et de Paris-Le Bourget revêtent le caractère d'un service public national au sens du neuvième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ». Pour autant, il ne s'agit que de la première phase de la procédure, unissant les différentes oppositions provenant de gauche, de droite et du centre, ce qui démontre, s'il en était besoin, la difficulté d'atteindre le seuil minimal de 185 parlementaires. 248 d'entre eux ont en effet paraphé l'initiative, issus des groupes de l'Assemblée nationale et du Sénat PS, PCF, LFI, LR, RDSE (groupe sénatorial radical de gauche), Libertés et Territoires (rassemblant des députés de gauche, du centre gauche et du centre droit). Le Conseil constitutionnel a validé sans réserve aucune l'initiative dans sa

relayée par un ou plusieurs partis politiques faiblement représentés voire non représentés au Parlement. Finalement, le risque de l'initiative « mixte » réside dans l'affadissement de l'offre référendaire. Si, en effet, minorités parlementaire puis populaire sont couplées, cela signifie nécessairement que la proposition doit susciter l'intérêt, tant au niveau de la substance de la proposition que du profit tactique que pourra en retirer la minorité parlementaire constituée nécessairement de partis de Gouvernement. En d'autres termes, ces partis devront analyser la proposition en tenant compte de leur vocation à retourner aux affaires. Dès lors, toute innovation politique qui n'aurait l'heur de complaire à la minorité parlementaire serait vouée à l'échec.

En regard de l'initiative italienne, réellement citoyenne, le nombre de signatures requises est environ dix fois supérieur, puisque ne sont exigées dans le pays de Dante que le paraphe de 500.000 inscrits soit, à démographie comparable, à peu près un centième du corps électoral. Par ailleurs, il y a une dissymétrie flagrante quant au contrôle juridictionnel effectué sur la question référendaire. Le contrôle de la constitutionnalité de la question référendaire concerne uniquement le référendum d'initiative parlementaire, à l'exclusion du référendum d'initiative présidentielle. Or, on le sait depuis la décision 62-20 DC réitérée par la décision 92-313 DC dite Maastricht III, le Conseil constitutionnel refuse de contrôler, après la tenue du scrutin, la loi adoptée directement par le corps électoral. Il aurait pu être remédié à ce déclinatoire de compétence, qui a permis au général De Gaulle de procéder à un scrutin instaurant l'élection au suffrage universel direct du président de la République en fraude de la Constitution, puisque son projet de loi référendaire (comme celui, tenu en échec cette fois-là, de 1969) tendait à réviser la Constitution. La révision constitutionnelle de 2008 aurait pu en effet ajouter en amont du scrutin référendaire, un contrôle juridictionnel de la

---

décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019. D'autant que cette proposition n'annule aucunement une disposition législative promulguée depuis au moins un an (article 11 alinéa 3 de la Constitution).

La seconde étape sera pourtant des plus difficiles puisqu'il s'agira ensuite de réunir les signatures de plus de 4.710.000 inscrits sur les listes électorales (chiffre rapporté en regard du nombre d'inscrits pour le scrutin des dernières élections européennes du 26 mai 2019) dans un délai de neuf mois, dans le mois suivant la publication de la décision du Conseil constitutionnel (article 4 I et II de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution).

Le recueil des soutiens a commencé le 13 juin 2019 et peut se faire par signature électronique sur le site dédié <https://www.referendum.interieur.gouv.fr/>. Mais les chausse-trappes ne manquent pas. La loi organique, en application de l'alinéa 5 de l'article 11 modifié, dispose en effet (article 9 premier alinéa) : « Si la proposition de loi n'a pas été examinée au moins une fois par chacune des deux assemblées parlementaires dans un délai de six mois à compter de la publication au Journal officiel de la décision du Conseil constitutionnel déclarant qu'elle a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, le Président de la République la soumet au référendum ». Ce qui permet au Parlement de retarder d'autant l'initiative (il s'agit d'un examen, non d'une approbation de la proposition voire d'une modification partielle de cette dernière). Il serait alors possible à l'Assemblée nationale de mettre la proposition à son ordre du jour rapidement, puisque le groupe LRM y détient la majorité absolue. Pire, le Parlement peut enterrer définitivement l'initiative, puisque si les deux Chambres se prononcent sur le texte, qu'elles l'adoptent ou non, les électeurs ne seront alors pas convoqués. Si tous ces obstacles étaient levés, le scrutin référendaire se tiendrait en octobre 2020.

Observons enfin, pour être exhaustif, que la loi organique a par ailleurs ajouté au texte constitutionnel en son article 4, III et IV, des limites temporelles : si des élections nationales (présidentielle ou législatives) adviennent dans les six mois, les opérations de recueil sont retardées deux mois après le scrutin (même hypothèse prévue en cas de dissolution, de vacance de la présidence de la République ou d'empêchement définitif du chef de l'Etat).

Les auteurs de la proposition de loi relative à ADP, conscients des difficultés de la tenue d'un hypothétique scrutin référendaire, font en réalité œuvre tactique. Au lendemain de la décision du Conseil, le cours de l'action s'est en effet brutalement effondré (passant de 179,10 € le 7 mai à 153 € le 10 mai, soit lendemain de la décision du Conseil). Ce qui tendrait à dissuader les éventuels investisseurs privés intéressés par la privatisation. Certes, la loi PACTE a été promulguée et le principe de la privatisation adopté, de sorte que la cession puisse théoriquement avoir lieu, mais politiquement et économiquement, il est fort improbable que les opérations soient initiées.

question dans le cas de l'initiative présidentielle comme dans celui de l'initiative parlementaire. C'est d'ailleurs la proposition qu'a faite le 20 mars 2019 Gérard Larcher, Président du Sénat, au groupe de travail de la Chambre haute sur la révision constitutionnelle concernant les instruments de démocratie directe et de démocratie participative<sup>176</sup>.

On ne peut penser que cette omission du pouvoir constituant dérivé ait été fortuite. Cela ne peut procéder que d'une volonté, en raison de la fonction présidentielle garante de la Constitution<sup>177</sup> qui ne peut en l'occurrence tromper, le chef de l'Etat étant ici juge et partie, dès lors qu'il voudrait procéder à une révision en fraude de l'article 89 disposition unique du Titre XVI de la Constitution intitulé « De la révision ».

On le sait, la démocratie, en sa forme actuelle, est représentative, ce qui implique la nullité du mandat impératif. De sorte que, entre la tenue de deux scrutins, la légitimité des représentants ne peut être remise en cause. S'il n'est pas ici question de contester ce modèle, désormais ancré dans notre conception de la démocratie depuis la Constitution de 1791, on ne peut que constater qu'il génère quelque frustration. La juxtaposition *effective* du référendum et de la représentation pourrait pourtant fournir un remède, un adjuvant, utiles, prompts à pallier les éventuels errements ou attermolements de la décision parlementaire, en ce que les procédés de démocraties semi-directe et parlementaire ne sont pas exclusifs l'un de l'autre mais complémentaires.

**2.** Dans le sillage du mouvement social dit des Gilets jaunes initié le 17 novembre 2018, une revendication a réapparu, appelant à la consécration d'un « référendum d'initiative citoyenne » ou « populaire » vulgarisé par l'acronyme RIC, sur le modèle des Constitutions italienne et suisse notamment. Pour autant, le dernier projet, certes antérieur, de révision constitutionnelle du 9 mai 2018 ne fait nulle mention d'une quelconque modification de l'article 11.

En revanche, une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 8 janvier 2019 par les députés du groupe la France insoumise vise, dans deux de ses dispositions<sup>178</sup>, à l'instaurer. Elle a cependant été renvoyée en commission des lois dès le 21 février 2019, ce qui ressemble fort à une manœuvre dilatoire, à la suite de débats plutôt vifs<sup>179</sup>. De l'autre côté de l'échiquier politique, une proposition de loi constitutionnelle tendant « à instaurer

---

<sup>176</sup> <https://www.senat.fr/presse/cp20190320.html>

<sup>177</sup> Article 5 : « Le président de la République veille au respect de la Constitution ».

<sup>178</sup> Il s'agirait tant d'un référendum « propositif » qu'abrogatif (le second étant finalement redondant, toute proposition de loi pouvant avoir pour objet l'abrogation, en tout partie, d'une loi antérieure).

L'article 3 de cette proposition soumet à l'Assemblée nationale l'insertion d'un XIII bis spécialement dédié au référendum d'initiative citoyenne. L'article 78 qui y serait inséré disposerait, en ses alinéas 1, 2 et 4 (l'alinéa 3 étant cantonné au référendum local) :

« Le peuple a droit de proposer les lois, et de les approuver par référendum.

[alinéa 2] Un référendum national tendant à l'adoption d'un projet ou d'une proposition de loi se tient sur la demande de toute initiative soutenue par un pourcentage défini des électeurs inscrits sur les listes électorales. Une proposition de loi citoyenne peut être initiée par toute personne et, soutenue par un pourcentage défini des électeurs inscrits sur les listes électorales, celle-ci est soumise à un référendum national.

[alinéa 4] Les conditions d'application des précédents alinéas sont fixées par une loi organique, les pourcentages susmentionnés ne pouvant être supérieurs à deux pour cent, et les référendums devant se tenir dans un délai maximal de six mois à compter de l'obtention du seuil requis de signatures de soutien ».

Il faut noter que ce seuil *maximal* est relativement bas puisqu'il requerrait actuellement 942.000 paraphes.

Il n'est pas pour autant choquant en regard du modèle italien, lequel requiert, on l'a dit, seulement 500.000 signatures, soit environ la moitié.

<sup>179</sup> Voir le compte rendu dans <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr/2018-2019/20190160.asp>.

un vrai référendum d'initiative citoyenne » déposée par le sénateur Jean-Louis Masson, de Debout la France, a été enregistrée à la présidence de la chambre haute le 21 janvier 2019<sup>180</sup>.

On pourrait dès lors penser que cette revendication n'est que la conséquence de ce mouvement social et que la tentation d'une récupération politique de type populiste en serait la résultante. Ce serait oublier que cette aspiration est partagée par de nombreux pays dès lors que la défiance envers les partis politiques s'installe durablement. C'est ce que démontre très clairement l'enquête de Fondapol menée en janvier 2017 dans 25 pays d'Europe et aux Etats-Unis<sup>181</sup>. Le volet français de cette étude, publié par l'institut IPSOS en février de cette même année, est édifiant. A la question « Indiquez si pouvoir participer soi-même à la prise de décision est important ou pas pour le bon fonctionnement de la démocratie », 57,5 % des sondés ont répondu « Tout à fait important », 40 % « plutôt important ». Seuls 2,4 % et 0,1 % ont en revanche répondu respectivement « plutôt pas important » et « pas du tout important ». 97,5 % des sondés affirment ainsi l'importance d'une prise de décision directe des citoyens<sup>182</sup>. On peut voir ici clairement que le modèle démocratique exclusivement représentatif ne semble plus suffire. Il faut donc inverser la proposition : la revendication du RIC n'est pas la conséquence du mouvement des « Gilets jaunes », en ce que ce dernier n'est que l'un des symptômes de la défiance à l'égard des institutions représentatives ; le RIC apparaît bien plutôt comme une traduction politique portée par ce mouvement, mais dont les origines sont en réalité beaucoup plus anciennes.

Une telle proposition n'est en effet pas nouvelle. Le projet de Constitution girondine rédigé sous l'influence de Condorcet en 1791 prévoyait déjà un référendum abrogatif d'initiative citoyenne sous le titre de « Censure du peuple sur les Actes de la représentation nationale et du droit de proposition ». Dans son sillage, deux ans plus tard, la Constitution du 6 messidor an I (24 juin 1793)<sup>183</sup> prévoyait que les lois définitivement adoptées puissent être soumises à validation référendaire<sup>184</sup>. On sait cependant que la Constitution de l'an I n'a jamais été appliquée.

Cette disposition s'inscrit dans le sillage de la célèbre citation du *Contrat social* de Rousseau : « La Souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, & la volonté ne se représente point : elle est la même, ou elle est autre ; il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le Peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle : Ce n'est point une loi »<sup>185</sup>.

Le débat est ancien, il remonte au Siècle des Lumières : le Genevois ne s'opposait-il déjà pas au Baron de la Brède qui écrivait, dans *De l'esprit des lois*, « Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre ; ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie [...]. Il y avait un vice dans la plupart des anciennes Républiques : c'est que le peuple avait droit d'y prendre des résolutions actives, et qui demandent quelque exécution, chose dont il est entièrement

---

<sup>180</sup> <https://www.senat.fr/leg/pp18-256.html>

<sup>181</sup> <http://data.fondapol.org/democratie/ou-va-la-democratie/>

<sup>182</sup> <http://data.fondapol.org/wp-content/uploads/2017/10/Fondapol-democratie-2017-French.xlsx>, question 16.

<sup>183</sup> Voir M. FRIDIEFF, *Les origines du référendum dans la Constitution de 1793*, Paris, PUF, 1932.

<sup>184</sup> Article 59 de la Constitution de l'an I : Quarante jours après l'envoi de la loi proposée, si, dans la moitié des départements, plus un, le dixième des Assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, n'a pas réclamé, le projet est accepté et devient loi.

<sup>185</sup> J.-J. ROUSSEAU, *Du Contrat social*, Amsterdam, 1762, Livre III, Chapitre 15.

incapable. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée »<sup>186</sup>.

Il n'est point besoin ici de citer tous les constitutionnalistes qui se sont penché sur la question pour convenir qu'un tel débat est récurrent. Il suffira ici de convoquer les maîtres viennois et strasbourgeois.

Hans Kelsen n'était par exemple pas dupe de la fiction engendrée par la représentation : « La théorie de la représentation a pour rôle de légitimer le Parlement du point de vue de la souveraineté du peuple. Mais cette évidente fiction, destinée à dissimuler la réelle et considérable atteinte que subit l'idée de liberté du fait du parlementarisme, n'a, à la longue, plus pu remplir son office [...]. Le caractère fictif de l'idée de représentation n'attira naturellement pas l'attention tant que dura la lutte de la démocratie contre l'autocratie [...]. Mais aussitôt que le principe parlementaire eut pleinement triomphé [...] il devenait impossible que la critique n'aperçût pas la grossière fiction dont était entachée la thèse – développée par l'Assemblée nationale française de 1789 – que le Parlement n'est en son essence rien d'autre qu'un corps représentant le peuple, dont seule la volonté s'exprimerait dans ses actes. Et ainsi, il n'y a pas lieu de s'étonner que, parmi les arguments qu'on produit aujourd'hui contre le parlementarisme, figure en première ligne la révélation que la volonté étatique dégagée par le Parlement n'est nullement la volonté du peuple, et que le Parlement ne peut exprimer cette volonté du peuple pour la simple raison que, d'après les Constitutions des Etats parlementaires, le peuple ne peut pas même exprimer une volonté – en dehors de l'élection du Parlement »<sup>187</sup>.

En son aspect positif, et parce qu'il voulait remédier aux dysfonctionnements de la souveraineté du parlementarisme sous la III<sup>e</sup> République, Raymond Carré de Malberg proposa que « concurremment avec le Parlement, le corps des citoyens soit admis à exercer le pouvoir législatif, en toute sa plénitude, par la voie de l'initiative populaire. Et d'autre part, les décisions des Chambres ne posséderaient plus le caractère et la force de décisions souveraines ; elles n'acquerraient leur vertu définitive qu'à la condition d'avoir été ratifiées, expressément ou tacitement, ou par l'absence de demande de référendum ». Et d'ajouter « seul le référendum apparaît comme un complément suffisant de l'idée de représentation, parce que seul il donne satisfaction au concept sur lequel repose le régime représentatif, à savoir que, par les élus, c'est le sentiment du corps populaire qui se manifeste : ce concept appelle en effet comme conséquence forcée la reconnaissance du droit pour les citoyens de manifester un sentiment contraire à celui qui, sur un point déterminé, a été manifesté en leur nom par leurs représentants »<sup>188</sup>.

Les termes du débat, qu'il s'agisse de deux des plus grands philosophes du XVIII<sup>e</sup> siècle ou des maîtres français et autrichien du XX<sup>e</sup>, sont fixés : comment opérer la conciliation entre démocratie représentative et remèdes à ses insuffisances, génératrices d'éventuelles frustrations populaires ? Ils ressurgissent comme en écho alors que le pouvoir temporise, feignant quelques menues concessions et, réciproquement, que l'aspiration démocratique se fait plus prégnante<sup>189</sup>.

---

<sup>186</sup> MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Genève, 1748, Livre XI, Chapitre 6.

<sup>187</sup> H. KELSEN, *La démocratie, Sa nature, sa valeur*, [1928], trad. fr. Charles Eisenmann, Paris, Economica, 1988, pp. 40-41.

<sup>188</sup> R. CARRE DE MALBERG, « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme », in RDP, 1931, pp. 228 et s.

<sup>189</sup> Les propos du philosophe Paul RICŒUR dans un entretien qu'il accorda à Roger-Pol Droit dans le journal *Le Monde* du 29 octobre 1991 résonnent aujourd'hui particulièrement :

3. Pourtant, aucune réforme relative au référendum n'était évoquée tant dans le discours du président Macron devant le Congrès, le 3 juillet 2017<sup>190</sup> que dans la traduction de ses orientations par le projet de loi de révision constitutionnelle déposé le 9 mai 2018<sup>191</sup>. Il est vrai qu'ils étaient antérieurs à la montée des revendications exprimées par le mouvement des Gilets jaunes.

Néanmoins, le chef de l'Etat avait semblé dans un premier temps ouvrir la porte à la revendication phare de ces derniers, deux mois après le déclenchement de leur mouvement, la dernière des 34 questions qu'il adressa aux Français dans sa lettre du 13 janvier 2019 initiant le « grand débat » demandant expressément s'il fallait « accroître le recours aux référendums et qui [devrait] en avoir l'initiative »<sup>192</sup>. Las, le Premier ministre Edouard Philippe la referma très vite puisque, dans son discours de restitution du grand débat du 8 avril, s'il concédait qu'il fallait « construire les outils d'une démocratie plus délibérative et participative », pointa dans le même temps le risque d'une « démocratie directe et médiatique permanente »<sup>193</sup>. Il opposait ce-faisant une fin de non-recevoir évidente quoiqu'implicite au RIC, qu'il avait d'ailleurs clairement condamné par anticipation lors de son intervention le 15 janvier à une réunion à Sartrouville dans le cadre du grand débat<sup>194</sup>.

Fallait-il y voir la traduction politique d'un désintéressement des Français ayant participé à la consultation en regard de cette éventuelle innovation constitutionnelle ? Pour répondre à cette question, il faut tout d'abord observer que le « grand débat » n'a pas directement sondé ses contributeurs sur le RIC, chacune des questions posées étant en effet ouverte, les internautes pouvant enrichir la consultation de suggestions propres. Ainsi, à la question « que faudrait-il faire aujourd'hui pour mieux associer les citoyens aux grandes orientations et à la décision publique? », le RIC est cité par 7,5 % des répondants, le recours au référendum de façon plus générale par 27,8 %. A la question, « comment faciliter le déclenchement du référendum d'initiative partagée? », 5,8% – parmi ceux qui avaient auparavant approuvé cette proposition – disent vouloir « y associer un RIC ». Les chiffres ainsi consignés dans les synthèses des contributions en ligne<sup>195</sup> permettent facilement d'éluder certaines questions, sous le prétexte, ainsi que l'affirmèrent les deux ministres

---

« On se dessaisit, aujourd'hui, au profit des experts, de décisions concernant les problèmes économiques, financiers, fiscaux, etc. Ces domaines sont devenus si compliqués, nous dit-on, qu'il faut nous en remettre au jugement de ceux qui savent. Il y a là, en réalité, une sorte d'expropriation du citoyen. La discussion publique se trouve ainsi captée et monopolisée par des experts. Il ne s'agit pas de nier l'existence de domaines où des compétences juridiques, financières ou socio-économiques très spécialisées sont nécessaires pour saisir les problèmes. Mais il s'agit de rappeler aussi, très fermement, que, sur les choix des enjeux globaux, les experts n'en savent pas plus que nous [et que] ce n'est pas à eux que peuvent appartenir les décisions de fond ».

<sup>190</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0911.asp>

<sup>191</sup> Lire l'intégralité du discours sur la page du site de l'Élysée :

<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/07/03/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres>

<sup>192</sup> <https://granddebat.fr/>

<sup>193</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=Lr5\\_qx75X4A](https://www.youtube.com/watch?v=Lr5_qx75X4A)

<sup>194</sup> « Si je devais le résumer en une formule, le RIC, ça me hérisse [...]. Si on fait ça, on rentre dans une mécanique qui est terrible, où on passe son temps à remettre en cause des choses [votées] ». Lors de cette même réunion, le Premier ministre se montra en revanche favorable à une réforme du référendum dit d'initiative partagée, dont il pensait utile d'en abaisser les seuils.

<https://www.gouvernement.fr/partage/10850-declaration-du-premier-ministre-lors-de-la-reunion-de-preparation-au-grand-debat>

<sup>195</sup> <https://granddebat.fr/pages/syntheses-du-grand-debat>

coordinateurs du grand débat, Sébastien Lecornu et Emmanuel Wargon, qu'il n'y avait d'unanimité sur aucun des sujets « y compris sur les Totems » comme le RIC<sup>196</sup>.

La synthèse de la consultation alternative initiée par les Gilets jaunes donnait pourtant des résultats en tous points différents, le RIC apparaissant comme la deuxième des cent propositions consensuelles<sup>197</sup>. Bien évidemment, les contributeurs n'étaient pas les mêmes que ceux du grand débat (environ 45.000 contre 450.000, soit un dixième). Pour autant, une étude de l'IFOP en date du 6 février 2019 indiquait que 77 % des sondés se déclaraient largement favorables au référendum d'initiative citoyenne<sup>198</sup>. Un an auparavant, et de façon concordante, le baromètre de la confiance politique du CEVIPOF<sup>199</sup> établissait que 62 % des enquêtés affirmaient qu'il devrait y avoir des référendums sur la plupart des questions importantes et que 69 % étaient favorables à un référendum d'initiative populaire attestant, selon les auteurs du rapport, une demande de « directisation »<sup>200</sup> du système politique corrélée à la défiance vis-à-vis de la démocratie représentative.

Il semblerait pourtant que le pouvoir actuel, quoiqu'il rejette toute idée de référendum d'initiative populaire<sup>201</sup>, propose quelques avancées<sup>202</sup>. Dans la dernière mouture, non officielle, du projet de révision constitutionnelle, suspendu depuis un an suite à l'affaire Benalla, plusieurs pistes sont proposées. Les seuils de déclenchement du « RIP » seraient tout d'abord abaissés ; ne seraient requis plus qu'un dixième des parlementaires (soit en l'état 94 d'entre eux) et un million de citoyens inscrits. Par ailleurs, l'initiative deviendrait réellement partagée en ce que les citoyens, et non plus les seuls parlementaires, pourraient aussi être à l'origine de la proposition. La logique serait alors inversée en ce que l'initiative serait ainsi effectivement citoyenne, à la condition qu'elle soit en aval soutenue par un dixième des parlementaires.

Pour autant, le Gouvernement, apparemment échaudé par l'initiative des oppositions sur le projet de privatisation d'ADP<sup>203</sup>, souhaite encadrer le RIP de garde-fous. En effet, la

---

<sup>196</sup> <https://www.lejdd.fr/Politique/voici-pourquoi-le-ric-est-absent-des-conclusions-du-grand-debat-3888968>

<sup>197</sup> Synthèse établie par l'UMR 5026 Triangle (CNRS, ENS Lyon), qui avait répondu favorablement à la demande de traitement des données issues de la plateforme du Vrai débat : [https://www.le-vrai-debat.fr/wp-content/uploads/2019/03/triangle\\_1803.pdf](https://www.le-vrai-debat.fr/wp-content/uploads/2019/03/triangle_1803.pdf)

<sup>198</sup> <https://www.ifop.com/publication/les-francais-et-le-referendum-dinitiative-citoyenne/>

<sup>199</sup> [https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/Confiance2018\\_FOUCAULT-MOREL.pdf](https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/Confiance2018_FOUCAULT-MOREL.pdf). Enquête du 29 janvier 2018.

<sup>200</sup> Définie par Laurence Morel « comme une sorte d'évolution naturelle des systèmes politiques modernes, d'étape ultérieure du développement politique rendue nécessaire par avènement de changements sociaux et technologiques », in L. MOREL, « Vers une démocratie directe partisane ? En relisant Ian Budge », in RFSP, 50<sup>e</sup> année, n° 4-5, 2000, p. 766.

<sup>201</sup> Dans sa conférence de presse du 25 avril 2019, Emmanuel Macron déclara, pour mieux rejeter cette revendication : « Enfin, il y a eu la question du référendum d'initiative citoyenne. Tel qu'il est proposé, il me semble remettre en cause la démocratie représentative ».

<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national>

<sup>202</sup> Le président de la République ajoutant, lors de cette même conférence de presse croire, « malgré tout que nous devons donner plus de place à la voie référendaire dans notre démocratie et ce que je souhaite, c'est que dans le cadre de notre réforme constitutionnelle, nous puissions aller plus loin sur le référendum d'initiative partagée qui a été créé il y a maintenant 11 ans dans notre Constitution en en simplifiant les règles, en permettant que l'initiative puisse venir de citoyens, un million de citoyens qui signeraient une pétition et qu'elle puisse prospérer en projet de loi et si elle n'était pas examinée par les assemblées, aller au référendum ».

<sup>203</sup> Ainsi, Edouard Philippe a pu récemment affirmer : « Je suis partisan d'ouvrir le RIP, comme l'a souhaité le président de la République, mais ça me semble très dangereux d'opposer les souverainetés. Ce n'est pas sain quand la représentation parlementaire corrige ce qu'a voté le peuple, et inversement. Donc il faut s'assurer que le RIP reste un outil de démocratie directe et ne devienne pas un instrument de contestation du Parlement ». [https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/05/22/les-pistes-d-edouard-philippe-pour-mettre-des-garde-fous-au-rip\\_5465686\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/05/22/les-pistes-d-edouard-philippe-pour-mettre-des-garde-fous-au-rip_5465686_823448.html)



proposition ne pourrait plus porter que sur un texte promulgué depuis au moins trois ans (contre un actuellement), à l'exclusion des textes en cours de discussion ou adoptés définitivement mais non encore promulgués<sup>204</sup>.

Au plan local, le président Macron a proposé le renforcement du droit de pétition, « en définissant une forme de droit d'interpellation des élus au-delà d'un certain seuil qui sera à définir les citoyens doivent pouvoir obtenir d'inscrire un sujet à l'ordre du jour d'une assemblée locale<sup>205</sup> ». On ne voit néanmoins de quelle innovation s'agit-il en regard de l'article 72-1 premier alinéa de la Constitution<sup>206</sup>. Le pouvoir semble par ailleurs en retrait si

---

<sup>204</sup> La loi PACTE, dans laquelle est incluse la privatisation des Aéroports de Paris, a été définitivement adoptée par le Parlement le 11 avril, soit au lendemain du dépôt de la proposition de loi transmise au Conseil constitutionnel par la saisine. Elle sera promulguée le 22 mai 2019. Dans l'intervalle, les observations du Gouvernement transmises au Conseil constitutionnel objectaient que la proposition de loi objet de la saisine était désormais privée d'objet, contraire à l'esprit de la réforme de 2008 tel qu'il en ressort des travaux parlementaires et constitutive d'un véritable détournement de procédure. Il était allégué que « le Constituant n'a pas entendu, en l'état des dispositions de l'article 11 résultant de la révision du 23 juillet 2008, permettre que s'opposent les expressions de la souveraineté nationale exprimées par les représentants du peuple et par la voie du référendum. Il a estimé que cela générerait de graves conséquences pour le fonctionnement de notre démocratie. Il a en conséquence entendu que le Parlement puisse en tout stade de la procédure exercer sa mission constitutionnelle de vote de la loi énoncée à l'article 24 de la Constitution, ce qui met alors un terme au processus du troisième alinéa de l'article 11, y compris si le recueil des électeurs inscrits sur les listes électorales est engagé ou sur le point de l'être [...] ». Or, ajoute le Gouvernement, « le dépôt de la proposition de loi le 10 avril, soit la veille de l'adoption définitive du projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises, procède ainsi d'une manœuvre d'une manœuvre destinée à contourner l'intention clairement exprimée par le Constituant de ne pas permettre que l'initiative référendaire devienne "une arme de contestation d'une nouvelle législation et pour ainsi dire d'obstruction du travail du législateur" [...]. Pour prévenir de tels détournements, il convient de donner toute sa portée à la règle selon laquelle l'intervention du Parlement postérieurement au dépôt de l'initiative prive d'objet le recours au référendum et fait ainsi obstacle à l'engagement ou à la poursuite, selon les cas, de la procédure de recueil des soutiens. C'est la mission particulière de contrôle des référendums confiée au Conseil constitutionnel comme son rôle général pour faire respecter les dispositions constitutionnelles relative à chaque institution que d'interdire de tels détournements contraires à la question ». Voir l'intégralité des observations du gouvernement :

[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/20191rip/20191rip\\_observations.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/20191rip/20191rip_observations.pdf).

Le Conseil rejeta laconiquement ces objections, se contentant, dans sa décision n° 2019-1 RIP, de faire une interprétation littérale de l'alinéa 3 de l'article 11, et ainsi de constater qu'« à la date d'enregistrement de la saisine, [la proposition de loi] n'avait pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis au moins d'un an » (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/20191RIP.htm>). Elle a fait ainsi une stricte application de l'article 45-2 de l'ordonnance modifiée du 7 novembre 1958 selon lequel ces limites temporelles s'apprécient « à la date d'enregistrement de la saisine ».

De sorte qu'on peut avancer que cette potentialité, certainement non prévue il est vrai par les Constituants de 2008, permet au RIP de devenir « une nouvelle forme de veto suspensif », brèche dans laquelle se sont engouffrés les différentes oppositions parlementaires, profitant ainsi de la faille de la révision.

(voir, pour la thèse du veto suspensif, la tribune de M. FATIN-ROUGE STEFANINI dans le journal Le Monde : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/05/17/marthe-fatin-rouge-stefanini-le-rip-pourrait-devenir-une-nouvelle-forme-de-veto-suspensif\\_5463514\\_3232.html?xtmc=revison\\_constitutionnelle&xtcr=14](https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/05/17/marthe-fatin-rouge-stefanini-le-rip-pourrait-devenir-une-nouvelle-forme-de-veto-suspensif_5463514_3232.html?xtmc=revison_constitutionnelle&xtcr=14)).

On peut, ce n'est pas notre cas, déplorer néanmoins cette faille du Constituant de 2008, à l'instar de Pierre de Montalivet, selon lequel « la loi organique telle qu'interprétée par le Conseil permet l'utilisation du RIP comme instrument d'obstruction parlementaire, comme une arme d'opposition à la démocratie représentative », l'auteur d'ajouter néanmoins que « cela étant, cette utilisation en l'espèce n'est pas dénuée d'intérêt : elle permet de poser la question au peuple d'une réforme qui n'apparaît pas comme une promesse de campagne, qui aurait été validée alors par l'élection présidentielle de 2017 » (P. DE MONTALIVET, « Le référendum d'initiative partagée : un progrès démocratique ambivalent », D. 2019, 1216).

<sup>205</sup> Toujours dans la conférence de presse citée *supra*.

<sup>206</sup> « La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette

on en croit les fuites relatives au discours que le président de la République aurait dû prononcer le 15 avril<sup>207</sup> et qu'il a annulé suite à l'incendie ce même jour de Notre-Dame de Paris. Emmanuel Macron aurait alors concédé la consécration constitutionnelle du RIC au niveau local. C'est ici manquer l'occasion de créer un laboratoire qui aurait pu utilement, et sans risque majeur, permettre d'évaluer sa compatibilité avec les institutions représentatives.

Les propositions de révision constitutionnelle apparaissent finalement des moins convaincantes. Comme si les deux têtes de l'exécutif s'étaient, sans se contredire, partagés les rôles : au président de la République le soin de faire preuve d'ouverture, au chef de Gouvernement la tâche de verrouiller toute avancée. Comme si les initiatives populaires italienne, suisse, européenne<sup>208</sup>, étaient incompatibles avec la démocratie représentative. Comme s'il était malsain de contester le monopole législatif de fait de la représentation nationale. Comme si le principe de l'article 3 de la Constitution selon lequel « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » n'était qu'une pétition de principe, utilisable au seul gré du chef de l'Etat ou d'une minorité parlementaire (fort difficilement pour cette dernière, comme on a pu le constater).

De sorte qu'on puit faire nôtre la critique de lan Budge telle que restituée par Laurence Morel : « le haro de critiques effarouchées suscité par cette nouvelle mutation de la démocratie [est] en tous points similaire aux levées de bouclier ayant précédé chaque extension du suffrage »<sup>209</sup>. « L'usurpation [serait-elle] à l'état potentiel dans la délégation »<sup>210</sup>, ainsi que Pierre Bourdieu l'écrit ? A suivre ce chemin, il ne serait alors pas loin d'en convenir, hélas.

Certes, ainsi que l'écrit Jean-Claude Cabanne, « la démocratie semi-directe n'est pas une fin en soi, le modèle qui se rapprocherait le plus de la démocratie pure et absolue ; elle n'est en définitive qu'un moyen au service de ce qui demeure un idéal : la démocratie directe intégrale » ; certes, le référendum n'est pas un « impératif catégorique de la démocratie »<sup>211</sup>. On aurait pu néanmoins greffer sur le socle représentatif de véritables greffons participatifs<sup>212</sup>, la dialectique entre les décisions directes et parlementaire eût été

---

collectivité d'une question relevant de sa compétence ». L'article 72-1 a été ajouté par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (Réforme dite Raffarin).

<sup>207</sup> <https://www.liberation.fr/politiques/2019/04/16/democratie-impots-social-ce-que-macron-devait-dire-lundi-soir-1721713>

<sup>208</sup> Article 75 de la Constitution italienne (500.000 signatures), article 138, 141 et 141a de la Constitution suisse (100.000 ou 50.000 parafes), article 11, paragraphe 4, du Traité sur l'Union européenne (soutien d'un million de citoyens de l'Union).

<sup>209</sup> L. MOREL, « Vers une démocratie directe partisane ? », art. cit. p. 766.

<sup>210</sup> P. BOURDIEU, « La délégation et le fétichisme politique », in *Choses dites*, Paris, Les Editions de Minuit, 1987, p. 190.

<sup>211</sup> J.-C. CABANNE, « Référendum et légitimité », in H. ROUSSILLON [dir.], *Référendum et démocratie : secondes assises de l'Association des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel* (1er et 2 avril 1996 à Toulouse), Toulouse, France, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1998, pp. 62 et 71.

<sup>212</sup> Au moins à titre expérimental, ce que la consécration constitutionnelle d'un RIC local aurait permis.

alors, à n'en pas douter, des plus fructueuses. On peut s'accorder avec Hans Kelsen<sup>213</sup> et Ernst-Wolfgang Böckenförde<sup>214</sup>, pourtant tous deux ardents défenseurs de la démocratie représentative, qui appelaient non seulement au développement de l'institution référendaire, mais admettaient aussi l'introduction de l'initiative populaire. On peut en effet convenir avec Massimo Luciani que « le référendum est une composante utile d'une démocratie pluraliste efficiente, dont il a fini par devenir un élément structurel »<sup>215</sup>.

Il ne fallait pas pour autant satisfaire toutes les formes revendiquées du RIC, ce dernier pouvant s'avérer dangereux dès lors qu'il permettrait d'opérer une révision constitutionnelle, pas plus que le président de la République ne peut directement en appeler aux électeurs en contournant le Parlement. Il ne s'agissait pas, non plus, de permettre un RIC révocatoire, sauf à renverser le paradigme représentatif et à abroger l'article 27 de la Constitution. Hors ces limites, et le champ d'application reconnu à l'article 11, il était plus qu'envisageable que le Conseil constitutionnel eût développé un appareil d'interprétation téléologique de la Constitution, à l'instar de la Cour constitutionnelle italienne depuis sa décision n° 16 de 1978<sup>216</sup>, qui aurait ainsi assuré une harmonie entre représentation et initiative populaire, résorbant les conflits, parfois nécessaires, avec le pays légal.

---

<sup>213</sup> H. KELSEN, *La démocratie, Sa nature, sa valeur*, op. cit.

<sup>214</sup> E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion*, désormais in *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2e éd., 1992.

<sup>215</sup> M. LUCIANI « Introduzione a Referendum », in M. LUCIANI et M. VOLPI [dir.] *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, 1992, p. 5.

<sup>216</sup> <http://www.giurcost.org/decisioni/1978/0016s-78.html>. Pour l'analyse de cette jurisprudence et de celles qui suivront ses orientations inaugurales, qu'il soit permis de renvoyer à J. GIUDICELLI, *La Cour constitutionnelle italienne et le référendum abrogatif*, Thèse de doctorat, Toulon, 2002.

### 3. AXE ITALIE (histoire, sciences politiques)

#### Berlusconi, bouffonnerie ou métaphore ?

*Il Cavaliere, Sua Emittenza, le caïman, papi, Al Tappone...* la liste est longue (et non exhaustive !) des surnoms que Berlusconi, véritable personnage de commedia dell'arte, collectionne depuis son entrée sur scène, d'abord économique puis politique. Quand les deux premiers vantent son authentique titre de Chevalier du travail ou, avec une bienveillante quoique sourcilleuse ironie, la réussite de l'empire médiatique qu'il a su créer à travers sa holding *Fininvest* et son groupe *Mediaset* (« *Sua Emittenza* » est un jeu de mots entre le titre cardinalesque d'Eminence et la puissance émettrice de ses chaînes télévisées...), les trois derniers sobriquets, apparus plus tardivement, signalent la lente mais irréversible inversion de l'estime que put en son temps susciter le chef d'entreprise et avant dernier Président du Conseil italien. Du *caïman*, anthropomorphisme éponyme d'un film pamphlet de Nanni Moretti sorti en 2006, à *Papi* (« papounet » en français, surnom apparemment affectueux – mais repris par une presse de plus en plus sardonique – qu'une jeune femme d'à peine 18 ans donnait au susdit *Papi* lors de rencontres que certains esprits farceurs, et notamment le principal intéressé, décrivent comme purement platoniques), en passant par *Al Tappone* (contraction du patronyme du célèbre bandit italo-américain et de « tappo », le bouchon en italien, également utilisé pour désigner les personnes petites et trapues), la dégradation de l'image du tycoon politique transalpin est patente.

Il réussit pourtant l'exploit, inédit à ce jour, d'avoir été non seulement quatre fois Président du Conseil depuis 1994 mais surtout d'avoir occupé lors de ses différents séjours au *Palazzo Chigi*<sup>217</sup>, plus de neuf années ce fauteuil (226 jours de mai 1994 à janvier 1995, 1804 jours de juin 2001 à mai 2006 et, enfin, – *mais serait-on vraiment crédible si nous l'affirmions... ?*<sup>218</sup> – 1283 jours de mai 2006 à novembre 2011). A titre de comparaison, son mentor et « parrain » politique, le sulfureux « socialiste » Bettino Craxi, détenait le précédent record de 1058 jours entre août 1983 et août 1986<sup>219</sup>.

Si toute la presse européenne, notamment économique<sup>220</sup>, dénonça à la fin de son dernier « règne »<sup>221</sup>, pour l'enjoindre à démissionner, la mégalomanie du personnage, sa ridicule

<sup>217</sup> Siègne de la Présidence du Conseil.

<sup>218</sup> Voir l'entretien étrangement accordé le 10 août par Berlusconi au quotidien français *Libération*, pourtant peu suspect d'une quelconque sympathie à son égard, in [http://www.liberation.fr/monde/2012/08/10/je-n-ai-jamais-abandonne-la-politique\\_839092](http://www.liberation.fr/monde/2012/08/10/je-n-ai-jamais-abandonne-la-politique_839092), bien évidemment aussitôt relayé par le journal italien *La Repubblica*, in [http://www.repubblica.it/politica/2012/08/10/news/casi\\_ruby\\_berlusconi\\_a\\_liberation\\_sono\\_sicuro\\_sar\\_assolto-40721791/](http://www.repubblica.it/politica/2012/08/10/news/casi_ruby_berlusconi_a_liberation_sono_sicuro_sar_assolto-40721791/), dans lequel il affirme notamment : « *Le fait est que tout le parti, à commencer par les députés, me demandent de revenir pour bénéficier de ma popularité en campagne électorale. Je n'ai pas encore décidé mais une chose est sûre : j'ai toujours été au service de mon pays, d'abord en tant qu'entrepreneur, puis comme représentant des institutions* ».

<sup>219</sup> Voir ces différents chiffres sur :

[http://it.wikipedia.org/wiki/Elenco\\_dei\\_governi\\_italiani\\_in\\_ordine\\_di\\_durata](http://it.wikipedia.org/wiki/Elenco_dei_governi_italiani_in_ordine_di_durata).

<sup>220</sup> Le quotidien italien *Il Corriere della sera* se fit l'écho, le 5 novembre 2011, de la une, datée de la veille, du quotidien britannique *The Financial Times*, sobrement intitulée, à l'adresse de Berlusconi : « *In the name of God and Italy, go !* ».

Voir, pour *Il Corriere della sera* : [http://www.corriere.it/politica/11\\_novembre\\_05/berlusconi-ft-pressing-dimissioni\\_0e322da6-0784-11e1-8b90-2b9023f4624f.shtml](http://www.corriere.it/politica/11_novembre_05/berlusconi-ft-pressing-dimissioni_0e322da6-0784-11e1-8b90-2b9023f4624f.shtml)

et, pour *The Financial Times* (en version payante cependant) :

[http://www.ft.com/intl/cms/s/9c118294-06fc-11e1-90de-00144feabdc0,Authorised=false.html?i\\_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2F0%2F9c118](http://www.ft.com/intl/cms/s/9c118294-06fc-11e1-90de-00144feabdc0,Authorised=false.html?i_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2F0%2F9c118)

théâtralité, ses liens douteux avec l'économie parallèle, le caractère sulfureux de ses relations amicales, sentimentales ou sexuelles et, *last but not least*, l'irréversible dégradation de l'image et la crédibilité de son pays<sup>222</sup>, notre « artiste », 18 ans de vie publique au plus haut niveau, en tant que Président du Conseil ou chef de l'opposition, et 50 d'affair(ism)es, ne manqua pourtant ni de ressources, ni de soutiens.

On ne pourrait comprendre la longévité du phénomène Berlusconi si au préalable on n'inscrivait, brièvement, la « geste » du Caïman dans l'histoire politique contemporaine de l'Italie, après la libération de la péninsule jusqu'à son entrée en politique (**I. Un contexte historique favorable**). L'engouement, à l'origine, pour Berlusconi fut le résultat de la fascination que sa réussite économique, pourtant controversée, a pu susciter (**II. Une réussite personnelle controversée**). Mais, par-delà son action politique en tant que chef de gouvernement, ses réelles préoccupations semblent avoir été en réalité principalement axées sur la défense de ses propres intérêts (**III. Une confusion des genres assumée**). Dès lors, cette longue scansion politique n'est-elle qu'un symptôme éphémère et curable d'une société en crise ou, plus profondément, l'incarnation tragi-comique du déclin d'un pays pourtant à l'origine, depuis le *Rinascimento*, de la conception moderne de la politique ? Berlusconi serait-il une erreur de l'Histoire ou bien plutôt l'archétype, observable dans d'autres contrées, y compris les nôtres, d'une confusion désespérante des genres, ou la politique ne serait plus que la *maschera*, le masque arboré par le comédien protagoniste d'une pièce visant à détourner les regards d'une réalité qui échappe au spectateur-citoyen (**IV. Berlusconi ou l'illusion démocratique**) ?

### **I. Un contexte historique favorable.**

L'Italie délivré du fascisme, les pères fondateurs de la République italienne établirent une Constitution, promulguée le 27 décembre 1947 et toujours en vigueur, qui figure parmi les plus remarquables au plan de la protection des droits fondamentaux. L'organisation institutionnelle est, très classiquement, celle d'une démocratie parlementaire, fidèle au modèle et surtout à la pratique institutionnelle autorisée par le Statut albertin<sup>223</sup>. Mais de surcroît, pendule de Foucault oblige, l'organisation des pouvoirs fut très largement décentralisée en 1947, le modèle unitaire étant définitivement répudié et le monopole de la loi nationale rejeté au profit d'un pluralisme législatif partagé entre l'Etat et les Régions. Ainsi, la sacralité de la loi avait vécu, non seulement en raison de la multiplicité de ses auteurs, de son respect nécessaire de la règle normative supérieure, assuré sous le contrôle de la Cour constitutionnelle, mais aussi de l'institution d'un référendum abrogatif d'initiative minoritaire, permettant à 500 000 citoyens signataires de soumettre au corps électoral une demande d'abrogation totale ou partielle d'une loi ou acte de même valeur normative, après sa promulgation, sans aucune contrainte temporelle. Parlement et

---

[294-06fc-11e1-90de-00144feabdc0.html&i\\_referer=http%3A%2F%2Finvestmentwatchblog.com%2Fthe-ft-tells-berlusconi-in-gods-name-go%2F#axzz25Ev5Fnze](http://www.294-06fc-11e1-90de-00144feabdc0.html&i_referer=http%3A%2F%2Finvestmentwatchblog.com%2Fthe-ft-tells-berlusconi-in-gods-name-go%2F#axzz25Ev5Fnze)

<sup>221</sup> Il fut en effet contraint à la démission peu après, le 12 novembre 2011, car ne disposant plus de la majorité absolue à la Chambre des députés, une partie de ses troupes ayant fait défection.

<sup>222</sup> L'Institut national italien de la statistique (ISTAT) a annoncé fin 2011 que la dette publique avait atteint l'équivalent de 120,1 % de la richesse produite dans le pays (contre 118,7 % fin 2010), à rapporter, fin 2011, aux dettes publiques correspondant à 65, 8 % du PIB espagnol, 84, 7 % du PIB français, 107, 8 % du PIB portugais et 165, 3 % du PIB grec.

<sup>223</sup> Le Statut albertin est une charte constitutionnelle concédée par Charles-Albert de Savoie au Royaume de Piémont-Sardaigne en 1848 et qui s'étendit, avec le *Risorgimento*, au Royaume d'Italie dès 1861. Il demeura formellement en vigueur pendant le fascisme (1922-1944) et même jusqu'à la répudiation définitive par référendum du 2 juin 1946 du principe monarchique.

Gouvernement étaient ainsi placés non seulement sous le contrôle vigilant de la Cour constitutionnelle et des Régions mais aussi, bien sûr, des citoyens, classiquement à l'occasion du renouvellement du mandat des députés et sénateurs, mais également *durant* les législatures, par le truchement du référendum abrogatif.

Sur le papier, un modèle d'équilibre... Las ! C'était sans compter la réalité de la pratique politique et l'abaissement, décrit par Winston Churchill dans son discours de Fulton<sup>224</sup>, du rideau de fer. Comme en France, le tripartisme associant le Parti Communiste Italien, le Parti Socialiste Italien et la Démocratie chrétienne<sup>225</sup> explose en 1947, à l'orée de la guerre froide et sous la pression de l'oncle Sam, soucieux que l'expérience cesse au plus tôt en regard de la progression de l'emprise soviétique sur l'Europe orientale. Dès lors, les communistes ne seront plus jamais associés au pouvoir national<sup>226</sup>. Place libre est ainsi faite à l'alliée indéfectible des Etats-Unis, c'est-à-dire à la DC. D'autant que les contre-pouvoirs démocratiques prévus par la Constitution (Régions et référendum abrogatif), ne seront effectivement mis en place qu'à partir de 1970 et que, à compter de cette décennie, DC et PCI semblèrent se satisfaire d'une partition géographique des pouvoirs, national pour la première formation, régional pour la seconde. Mais, à l'image de Giulio Andreotti, ministre sans discontinuer de 1948 à 1979 puis de 1983 à 1992 (il fut également par trois fois Président du Conseil), la DC ne lâcha jamais le pouvoir jusqu'en 1992, c'est-à-dire peu après l'éclatement de l'affaire *Tangentopoli*<sup>227</sup>, qui révéla à l'opinion publique italienne le niveau de corruption des principaux partis associés dans l'exercice du pouvoir gouvernemental, le PSI et l'apparemment inoxydable DC, tous deux emportés par le scandale<sup>228</sup>. De sorte que, de 1947 à 1994, l'Italie politique présentait le visage d'une démocratie bloquée, où l'alternance était résolument impossible, le barrage contre un parti de gouvernement paraissant inexpugnable du fait d'une véritable *conventio ad excludendum* inspirée par les Etats-Unis. Une exception, notable quoique relative, à cette politique de *containment* du PCI : le *compromesso storico* (compromis historique) des années 1970, par lequel la DC d'Aldo Moro et le PCI d'Enrico Berlinguer<sup>229</sup> convinrent d'un rapprochement de leurs

---

<sup>224</sup> Discours prononcé le 5 mars 1946.

<sup>225</sup> Ci-après PCI, PSI et DC.

<sup>226</sup> Alors même que le PCI fut à de nombreuses reprises la première formation politique, en nombre d'électeurs, devant la DC, depuis la libération de l'Italie jusqu'à son autodissolution en 1991, lors de son XX<sup>ème</sup> et dernier congrès, à Rimini. Le PSI, malgré l'objectif avoué de Bettino Craxi, ne parvint jamais, au contraire du PS français de Mitterrand dans les années 1970, à devancer le PCI. Il ne dépassa jamais 15 % des suffrages. Quelques jours après la mort d'Enrico Berlinguer, son secrétaire général, le PCI recueillit aux élections européennes de 1984 33,33 % des suffrages, à rapporter aux 11,21 % du PSI dont le secrétaire, Craxi, était pourtant Président du Conseil !

<sup>227</sup> « Ville des pots de vin », surnom infamant donné à Milan, où un juge opiniâtre, Antonio Di Pietro, à l'origine saisi d'une banale affaire de marché truqué, mit à jour le scandale, dont on s'aperçut rapidement, l'enquête s'accéléra, qu'il avait en réalité des ramifications sur l'ensemble du territoire national.

<sup>228</sup> Face au *terremoto* (tremblement de terre) de l'affaire *Tangentopoli*, la DC, par la voix de son dernier secrétaire, Mino Martinazzoli, est dissoute le 16 janvier 1994 et transformée en Parti Populaire Italien (PPI). La dissolution du PSI advint peu après, le 13 novembre 1994, lors de son dernier congrès (il ne faut pas confondre le PSI avec le *nuovo* PSI, créé en 2001 – nettement déporté sur sa droite par rapport à l'ancienne formation et allié au mouvement *Forza Italia* dirigé par Berlusconi – qui se dissout lui aussi en 2010... pour se fondre dans la *Casa delle libertà*, alliance des droites créée par le *Cavaliere* !).

<sup>229</sup> Le leader du PCI signa quatre articles dans le mensuel communiste *Rinascita* dans lesquels, tout en commentant le coup d'Etat du 11 septembre 1973 au Chili à l'origine du renversement dans le sang du Gouvernement Allende (leader du parti socialiste chilien associé à d'autres formations de gauche), il proposa, pour parer à un éventuel *golpe* en Italie, ce compromis historique, c'est-à-dire le rapprochement entre la DC et sa propre formation. Il s'agissait de contrer la « stratégie de la tension » des années de plomb (1969-1980) théorisée par des activistes d'extrême droite, visant à provoquer, par la multiplication d'attentats aveugles (celui de Piazza Fontana à Milan en 1969, 16 morts, celui de la gare de Bologne, en 1980, 85 morts, pour ne mentionner que les

formations respectives à travers la participation au gouvernement du parti marxiste le plus influent d'Europe occidentale<sup>230</sup>. Face à l'hostilité des partisans d'Andreotti, cette dernière n'advint jamais, le PCI se contentant d'appuyer les gouvernements dirigés par la DC. Le rapt et l'exécution par les Brigades Rouges d'Aldo Moro en 1978 mirent terme à cette tentative inédite, le PCI refusant alors sa confiance au Gouvernement Andreotti IV.

En 1994, l'opération *Mani pulite* (mains propres), déclenchée suite au scandale de *Tangentopoli*, laissa l'Italie orpheline de la DC et du PSI. Le PCI, non impliqué dans ces affaires, avait anticipé en 1991, deux ans seulement après la chute du Mur de Berlin, cette disparition de la scène publique, en prononçant au Congrès de Rimini, ainsi que nous l'avons vu, son autodissolution. Trois des principaux partis politiques avaient presque subitement disparu. La forme « parti », en soi, était totalement discréditée. C'est l'avènement que ce que les journalistes ont (trop commodément) appelé la II<sup>e</sup> République<sup>231</sup>. Il est vrai que les Italiens étaient alors excédés par les nombreux défauts du système antérieur : corruption, favoritisme, *lottizzazione*<sup>232</sup>, instabilité gouvernementale chronique... L'ancienne classe politique avait pourtant été alertée du désaveu de l'ensemble de ses électeurs, à l'occasion d'un référendum abrogatif sur la loi électorale de la chambre des députés en 1991, qui

---

plus sanglants), des troubles politiques propices à un renversement des institutions républicaines par l'armée. Notons, au passage, qu'à l'occasion de l'enquête menée suite à un attentat contre un commissariat à Milan en 1973, une loge maçonnique clandestine, la fameuse loge P2 (pour *Propaganda due*), dirigée par Licio Gelli, fut découverte. Lors d'une perquisition au domicile du « Grand Maître », les forces de l'ordre saisirent un « plan de renaissance démocratique » décrivant la stratégie à suivre pour la mise en place d'un gouvernement néo-fasciste et l'enquête permit également de découvrir la liste des membres de cette loge, parmi lesquels nombre de dirigeants des services secrets italiens, de juges, de politiciens, de militaires et d'hommes d'affaires généreux, parmi lesquels un jeune chef d'entreprise dénommé... Silvio Berlusconi.

Même si les attentats de masse furent l'apanage de mouvements néo-fascistes (citons par exemple *Avanguardia Nazionale*, *Movimento politico ordino nuovo*), les années de plomb italiennes révélèrent également un terrorisme d'extrême gauche, plus ciblé sur des personnalités du monde économique ou politique (avec notamment l'assassinat d'Aldo Moro, les Brigades Rouges s'opposant vigoureusement au PCI et donc au compromis historique qu'il scella avec le dirigeant démocrate-chrétien).

Si l'aile gauche de la DC, à travers la figure de son Président, Aldo Moro, accepta la main tendue par Enrico Berlinguer, Giulio Andreotti, leader de la composante de droite, la refusa très clairement, à l'instigation très probable du secrétaire d'Etat américain Kissinger. Aussi, l'expérience ne dura que deux années, de 1976 à 1978 (soit jusqu'à la mort d'Aldo Moro), avec l'instauration de gouvernements de *solidarietà nazionale*, mettant fin au quadripartisme antérieur mené par la DC, où les gouvernements successifs pouvaient compter sur l'appui des parlementaires communistes et de leur implication croissante (ils soutirent notamment les mesures d'exception contre le terrorisme, réprimant en vérité surtout l'extrême gauche), en vue de leur entrée ultérieure, mais toujours différée, au sein du pouvoir exécutif.

Notons que, selon un document présenté en 2000 (alors très controversé à droite) et publié en marge des travaux parlementaires par des députés *Democratici di Sinistra* (la formation principale de centre gauche ayant hérité du legs du PCI après sa dissolution en 1991, aujourd'hui dénommé *Partito democratico*), par ailleurs membres d'une commission sur les attentats des années de plomb, les Etats-Unis, craignant une participation du PCI au pouvoir exécutif, auraient appuyé cette stratégie de la tension. Voir à ce propos :

[http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=documento%20ds%20pdf%20strategia%20tensione&source=web&cd=2&ved=0CCsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.misteriditalia.com%2Fstrategiatensione%2Fds%2FSTRATEGIATENSIONEdocumentoDS.pdf&ei=8CIHUM6dAtK0hAf\\_m4GABg&usq=AFQjCNEPIfNw59Owfcy6z4j0D arMNH38nw&cad=rja](http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=documento%20ds%20pdf%20strategia%20tensione&source=web&cd=2&ved=0CCsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.misteriditalia.com%2Fstrategiatensione%2Fds%2FSTRATEGIATENSIONEdocumentoDS.pdf&ei=8CIHUM6dAtK0hAf_m4GABg&usq=AFQjCNEPIfNw59Owfcy6z4j0D arMNH38nw&cad=rja)

<sup>230</sup> Le PCI d'Enrico Berlinguer fut à la pointe, parmi les partis communistes occidentaux, de la dénonciation de la glaciation brejnévienne, forme édulcorée du stalinisme, après la mise à l'écart de Khrouchtchev. Cette dénonciation des dérives soviétiques, conjuguée à l'adaptation de la théorie communiste au parlementarisme occidental, fut synthétisée par Berlinguer dans le concept d'« eurocommunisme », à laquelle n'adhéra pas vraiment le PCF, alors dirigé par Georges Marchais (voir, sur ce point, Marc LAZAR, *Maisons rouges. Les partis communistes français et italien de la Libération à nos jours*, Paris, Aubier, 1992, 419 p.).

<sup>231</sup> Il n'en est en fait rien car la Constitution de 1947, certes plusieurs fois révisée, demeure en vigueur.

<sup>232</sup> Système légal permettant aux partis (principalement DC, PCI, PSI) de se partager les postes à responsabilité relevant de l'Etat.

supprima la possibilité du vote préférentiel. Scrutin apparemment anodin, en regard d'une autre requête proposant la suppression de la proportionnelle au Sénat, mais qui avait été déclarée inadmissible par la Cour constitutionnelle<sup>233</sup> ; de ce fait, la question relativement anecdotique du vote préférentiel permit aux Italiens, en l'absence d'autre exutoire plus tangible, de manifester leur colère à travers des résultats sans équivoque : 95,6 % approuvèrent la requête abrogative avec une participation de 62,5% des inscrits. Le coup de semonce ne fut pas compris, le Parlement atermoyant pour réformer en profondeur le système électoral des deux assemblées parlementaires, en polissant au moins le « proportionnalisme » en vigueur, accusé à tort ou à raison de tous les maux. En 1993, une autre requête, mieux formulée, visant encore une fois la proportionnelle sénatoriale, fut déclarée admissible par la Cour<sup>234</sup>. Le résultat du référendum qui s'en suivit fut sans appel : 82,70 % de « oui », la participation s'élevant à 77 %. Le Parlement dut alors aligner, dans le cadre d'un bicamérisme parfaitement égalitaire, les systèmes électoraux des deux assemblées, en consacrant un scrutin majoritaire uninominal à un tour pour trois quarts des sièges de députés et de sénateurs. Les anciennes coalitions et leurs piliers, la DC et le PSI, étaient définitivement condamnés. Le Président de la République Francesco Cossiga en prit acte en prononçant la dissolution des deux chambres par décret du 16 janvier 1994.

C'est alors que Silvio Berlusconi, dans le discours devenu célèbre de la *discesa in campo* (descente sur le terrain, sur le champ de bataille)<sup>235</sup> retransmis tant par ses chaînes télévisées que par celles du groupe public de la RAI le 26 janvier 1994, décida de s'engager dans la compétition électorale, soit à peine deux mois avant les élections des 27 et 28 mars. Le leader du *Partito Democratico della Sinistra* (PDS, Parti démocratique de Gauche, dirigé par le dernier secrétaire général du PCI, Achille Occhetto) et la coalition des gauches qu'il avait mobilisée, quoique promis à la victoire, furent défaits par le *Polo delle libertà* mené par Berlusconi et constitué de *Forza Italia* (mouvement dont il avait annoncé la création dans son discours), *Alleanza nazionale* de Gianfranco Fini et la *Lega Nord* d'Umberto Bossi. Si *Forza Italia* prétendait récupérer l'héritage politique de la DC, l'alliance constituée autour de cette formation était pourtant fort hétéroclite. *Alleanza nazionale*<sup>236</sup> n'avait alors fait qu'un *aggiornamento* de façade, en débaptisant le *Movimento Sociale Italiano* (MSI) néofasciste fondé par Almirante, et la *Lega Nord* ne dissimulait ni son mépris profond vis-à-vis du *Mezzogiorno* ni sa xénophobie à l'égard des immigrés, à rebours des racines chrétiennes de la droite italienne. Par ailleurs, la tradition centralisatrice des héritiers du MSI s'accordait mal avec les velléités fédératrices de la Ligue. Ces contradictions et la défection de la *Lega Nord* acculèrent Berlusconi à la démission huit mois seulement après sa prise de fonction, en janvier 1995. Ce n'est qu'après six ans dans l'opposition qu'il prit, lors des élections de 2001, sa revanche, l'amenant, (première dans l'histoire de la République !) à la Présidence du Conseil pendant toute la durée de la XIV<sup>ème</sup> législature.

---

<sup>233</sup> Les jugements d'admissibilité de ces deux questions référendaires ont été simultanément rendus dans un seul arrêt (*sentenza*) n° 47 de 1991 de la Cour constitutionnelle, publié in *Gazzetta Ufficiale* du 6 février 1991.

<sup>234</sup> *Sent.* n° 32/1991, publié in *G.U.* du 8 février 1993.

<sup>235</sup> On peut lire l'intégralité du discours in <http://cini92.altervista.org/discorsoberlusconi.html>. L'enregistrement télévisé est consultable sur <http://www.youtube.com/watch?v=3OIQ762Qh-A>.

On peut aussi utilement se reporter, pour de plus amples explications sur la démarche politique alors entreprise, à [http://it.wikipedia.org/wiki/Ingresso\\_in\\_politica\\_di\\_Silvio\\_Berlusconi](http://it.wikipedia.org/wiki/Ingresso_in_politica_di_Silvio_Berlusconi).

<sup>236</sup> La première intervention de Berlusconi dans la vie politique date de 1993, quand il annonça son soutien à Gianfranco Fini lors des élections municipales à Rome, opposé au candidat de gauche Francesco Rutelli, qui l'emporta finalement. La légende de son entrée spontanée en politique en janvier 1994 résiste donc peu à l'analyse, ce soutien préluant son alliance avec le mouvement de Fini.



## II. Une réussite personnelle controversée.

Il est indispensable, avant de décrire la spécificité de son action à la tête de l'exécutif, d'évoquer brièvement sa première carrière, en tant qu'homme d'affaires. Silvio Berlusconi n'est pas un héritier. Né en 1936, issu de la petite bourgeoisie milanaise (son père a commencé comme simple employé de banque pour finir cadre supérieur), *Sua Emittenza*, sa licence en droit en poche, débute sa carrière à 25 ans en tant que promoteur immobilier. Il fait fortune très rapidement en faisant sortir de terre, à la fin des années 1960, d'immenses complexes de luxe à Brugherio puis à Segrate, *Milano 2 et Milano 3*, à quelques encablures dans les deux cas de Milan. Il commence à diversifier ses activités une dizaine d'années plus tard en lançant une télévision câblée, également dénommée *Milano 2*, qui diffuse dans un premier temps ses émissions dans l'ensemble de la Lombardie pour être rebaptisée *Canale cinque*, quand il obtint en 1980 l'autorisation de diffusion par voie hertzienne sur l'ensemble du territoire national. Il tentera d'élargir son empire médiatique hors les frontières italiennes en créant trois chaînes télévisées en France (*La Cinq*), Allemagne (*Telefünf*) et Espagne (*Telecinco*), avec des fortunes d'ailleurs diverses. Il fonde dès 1978 sa holding, *Fininvest*, regroupant désormais, dans le secteur des media, trois chaînes privées à diffusion nationale (*Rete quattro, Canale cinque, Italia uno*, intégrées dans le groupe *Mediaset*), deux régies publicitaires, l'une télévisuelle (*Publitalia*), l'autre cinématographique (*Medusa*), un groupe de production télévisuelle spécialisé dans la télé-réalité (*Endemol*), la plus grande maison d'édition italienne (*Mondadori*), de très nombreux titres de presse écrite, mais aussi un groupe de services financiers dans le secteur des banques de détail et des assurances. Il est par ailleurs propriétaire depuis 1986 du prestigieux club Milan AC, qui a contribué à accroître sa popularité dans un pays où le football compte des millions de tifosi.

La réussite très rapide de l'entrepreneur a rapidement nourri les soupçons quant à l'origine du financement de ses multiples sociétés. Une enquête a même été diligentée relativement à la provenance des fonds de la *Fininvest*, alimentés par des comptes suisses, mais Berlusconi, interrogé par le parquet, se réfugia derrière le secret bancaire, de sorte qu'il a été impossible de déterminer l'identité de ses « mécènes ». En 1999, Francesco Giuffrida, vice-directeur de la Banque d'Italie à Palerme, soutint, à l'occasion du procès dell'Utri<sup>237</sup>, qu'il était impossible d'identifier la provenance de certains fonds de la *Fininvest* d'une valeur, à l'époque, de 113 milliards de lires (56 millions €), remis en espèces ou en chèques<sup>238</sup>. De fait, ces soupçons de blanchiment d'argent sale n'ont jamais été prouvés,

---

<sup>237</sup> Marcello dell'Utri est un proche de Berlusconi, dont il fut longtemps l'un des cadres de sa régie publicitaire *Publitalia*. Cofondateur de *Forza Italia*, il entame en 1996, dans le sillage de son mentor, une carrière politique en tant successivement que député (1996), parlementaire européen (1999) puis sénateur (2001). Mais ses nouvelles fonctions pâtirent rapidement des poursuites dont il fut l'objet pour complicité d'association mafieuse. Dell'Utri fut en effet suspecté d'avoir apporté son concours aux investissements de la mafia sicilienne *Cosa Nostra* dans la *Fininvest*, depuis la fin des années 1970. Condamné à neuf ans de prison par le Tribunal de Palerme à l'issue d'un procès de sept ans (jugement confirmé en appel), il sera finalement relaxé par une décision de la Cour de cassation en 2012 pour insuffisance de charges.

<sup>238</sup> Selon Bakchich info (à lire sur <http://www.bakchich.info/international/2008/04/17/berlusconi-ne-craint-pas-les-fonds-mafieux-52364>), « Deux documents de plusieurs centaines de pages, rédigés en 2000 par un fonctionnaire de la Banque d'Italie d'une part et un commandant de la DIA, la direction des enquêtes anti-mafia de la police transalpine de l'autre, ne laissent en effet aucun doute sur la collusion – au moins passée - du nouveau Président du conseil italien avec le crime organisé. Ils montrent qu'à l'origine de la fortune colossale du « Cavaliere », il y a plus de 50 millions d'euros injectés en cash, par versements réguliers entre 1977 et 1985, dans la galaxie financière du groupe *Fininvest*, son empire télévisuel. Et ce, sans aucune justification. Même pas de fausses factures. Des dons au pays de Don Corleone ! Ces deux rapports accablants versés à la procédure pour « concours externe à association mafieuse » visant Marcello dell'Utri, l'ancien patron de la régie publicitaire du

Berlusconi s'étant toujours justifié en affirmant qu'il est un « homme qui s'est fait seul », doué de « capacités entrepreneuriales » dont le succès reposerait sur son « flair pour les affaires », sur son travail et une série de « circonstances fortuites » qui lui auraient garanti la confiance de différents financiers<sup>239</sup>.

Selon le magazine américain *Forbes*, le *Cavaliere* est, en 2012, la 6<sup>e</sup> fortune italienne et la 169<sup>e</sup> fortune mondiale, avec un patrimoine estimé à 5 900 000 000 \$<sup>240</sup>.

### III. Une confusion des genres assumée.

Ce n'est pas ici le lieu pour décrire la politique classiquement néolibérale menée par le *Caiman* en tant que Président du Conseil pendant neuf ans, en ce qu'elle ne révèle finalement rien de spécifique, à l'horizon européen voire mondial, quant à la geste berlusconienne. Beaucoup d'autres pays ont expérimenté de telles politiques depuis les années 1980, à l'ombre des deux modèles de déréglementation mis en œuvre au Royaume-Uni et aux États-Unis, sous les noms de *Thatcheronomie* ou *Reaganomie*, néologismes créés sur la base des patronymes des deux anciens leaders britannique et américain ayant conceptualisé les prétendues évidence et incontestabilité de tels choix politiques. La victoire, au moins temporaire, de cette véritable idéologie (quoiqu'elle taise son nom) n'est en aucun cas une particularité transalpine. Les programmes de privatisation de pans entiers de secteurs anciennement publics, les exonérations multiples de charges sociales au profit du privé, l'abolition, totale ou partielle, des droits de succession, la réduction des prestations sociales ou des remboursements des dépenses de santé, la diminution des droits sociaux, pour ne prendre que quelques exemples emblématiques, ne sont pas l'apanage de l'Italie, d'autres pays – quelle que soit, d'ailleurs, l'appartenance politique de leurs gouvernants – semblant remiser au rayon des utilités le modèle keynésien de l'État Providence et la protection sociale qui en résulte.

L'Italie est en revanche le seul pays démocratique où le dirigeant d'un empire médiatique accède non seulement à la tête de l'exécutif mais en profite, en outre, pour consolider ses propres affaires. Elle est le seul pays démocratique où la politique est privatisée au profit d'un groupe économique dirigé par l'une des plus grandes fortunes nationales. La confusion des genres est en effet une marque de fabrique de Berlusconi qui n'eut de cesse, une fois arrivé au pouvoir, de faire voter des lois sur mesure pour échapper à la justice pénale et conforter son groupe. La liste serait longue à dresser de tels conflits d'intérêts permanents mais on en présentera quelques exemples emblématiques. Berlusconi a en effet été à l'origine, quand il était Président du Conseil, de pas moins de 36 textes sur mesure ou « ad personam », selon Marco Travaglio<sup>241</sup>. Il est vrai que l'un de ses plus fidèles lieutenants et

---

*Cavaliere* n'ont pourtant jamais pu être utilisés contre Berlusconi en personne en raison d'une modification du code pénal votée... sous le régime Berlusconi en 2001 ! ».

Par ailleurs, et sans que cela ne puisse constituer une preuve formelle, il est néanmoins troublant de constater que les territoires économiquement contrôlés par les différentes mafias italiennes (*Cosa nostra* en Sicile, *Camorra* en Campanie, *Ndrangheta* en Calabre, *Camorra*, *Sacra Corona Unita* dans les Pouilles) n'ont jamais fait électoralement défaut aux formations politiques dirigées par Berlusconi...

<sup>239</sup> [http://web.archive.org/web/20060502180445/http://forzaitalia.it/silvioberlusconi/051\\_citta.htm](http://web.archive.org/web/20060502180445/http://forzaitalia.it/silvioberlusconi/051_citta.htm)

<sup>240</sup> <http://www.forbes.com/profile/silvio-berlusconi/>

<sup>241</sup> M. TRAVAGLIO, *Ad personam*, Milano, Chiarelettere, 2010, p. 5. Laissons la plume à cet auteur, dont l'introduction de son ouvrage est édifiante : « C'est ainsi qu'en remontant dans le temps, j'ai découvert qu'au cours des seize dernières années, pas moins de 36 lois "ad personam" ont été approuvées en faveur de Berlusconi (entre celles qui ont été écrites spécialement pour lui et celles dont lui ou ses sociétés ont bénéficié). Plus 11 autres projets de loi qui ont avorté chemin faisant, soit parce qu'elles n'ont été approuvées que par l'une des deux branches du Parlement puis mises à l'écart pour diverses raisons, soit parce que les projets sont encore dans

ami, Fedele Confalonieri, actuellement président de *Mediaset*, déclarait benoîtement au journal *La Repubblica* que « si [Berlusconi] ne s'était pas lancé en politique, s'il n'avait pas fondé *Forza Italia*, aujourd'hui nous serions sous les ponts ou en taule avec une accusation de mafia... »<sup>242</sup>. On peut classer ces lois « ad personam » en deux grandes catégories : celles visant à conforter les positions économiques des sociétés du *Cavaliere* et celles permettant au Président du Conseil ou à ses affidés d'échapper aux foudres de la justice, sous couvert de lutter contre les prétendues dérives des *toghe rosse*<sup>243</sup>.

La préservation des intérêts économiques de l'empire médiatique du groupe *Mediaset* a fait l'objet de toutes les attentions de Berlusconi et de ses majorités parlementaires successives. Il faut notamment citer ici la loi dite Gasparri 2<sup>244</sup> 245, qui permit d'éviter la dissolution du groupe *Mediaset*, en contradiction avec une décision de la Cour constitutionnelle de 2002<sup>246</sup> qui avait jugé que la chaîne *Rete 4* devait disparaître du réseau hertzien pour être diffusée par voie satellitaire au plus tard le 31 décembre 2003. En attendant de cette loi, Berlusconi avait préalablement signé un décret surnommé *salva-Rete 4* (sauvetage de *Rete 4*) peu avant cette échéance, permettant une énième prorogation du canal télévisé. La loi Gasparri 2, très similaire à celle auparavant rejetée par le Président de la République, assura que la fréquence *Rete 4* ne dépassait pas le plafond antitrust puisque, dès le 30 avril 2004, 50 % des Italiens auraient eu la faculté de passer à la télévision numérique, leur garantissant une centaine de nouvelles chaînes<sup>247</sup>. *Rete 4* fut alors définitivement sauvée, l'autorité de la Cour constitutionnelle ouvertement bafouée au sommet de l'Etat, la position de *Mediaset* définitivement confortée. Le conflit d'intérêts est ici à son comble, d'autant que Berlusconi ne s'est pas privé, en tant que Président du Conseil, d'influencer considérablement la *RAI*, la

---

les tiroirs, prêts à être dégainés à la première occasion et menaçants comme une épée de Damoclès [...]. Car la maladie sénile et incurable générée par le conflit d'intérêt, c'est d'abord la privatisation de la Justice ».

Le livre remarquable de Marco Travaglio explique quel serait le ressort véritable de l'entrée en politique de Berlusconi. L'endettement de son groupe atteignait, lors de son fameux discours de la « *discesa in campo* », 4 000 milliards de lires (2 milliards €). Les banques menaçaient alors de se désengager de ses affaires.

<sup>242</sup> Entretien paru in *La Repubblica* du 25 juin 2000 et consultable en ligne sur : <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2000/06/25/sinistra-giudici-rai-ora-basta-con-le.html>

<sup>243</sup> Surnom péjoratif attribué par Berlusconi aux magistrats moins en raison des toges rouges qu'ils endossent que de leurs idées supposément communisantes, traduisible en français, avec une légère altération de sens, par juges rouges.

<sup>244</sup> Loi n° 112 du 3 mai 2004, in *G.U.* du 5 mai 2004.

Voir <http://www.camera.it/parlam/leggi/041121.htm>.

<sup>245</sup> La loi dite Gasparri 1 de 2003 visait déjà à contourner la décision de la Cour constitutionnelle n° 466 de 2002, qui jugea, ainsi qu'elle l'avait déjà fait en 1994 (*sent.* n° 420/1994), qu'aucune personne morale de droit privé ne pouvait posséder plus de deux fréquences télévisées émettant par voie hertzienne. Le texte permettait en effet à la chaîne de continuer à diffuser, « quoique dépourvue de titre d'habilitation », puisqu'elle n'avait plus de concession depuis 1999. Le plafond antitrust de 20 % du total des canaux télévisés n'étant en effet plus calculé sur les 10 émetteurs nationaux, mais sur 15 émetteurs, y compris ceux à diffusion régionale comme la chaîne publicitaire *Telemarket*, ce qui permettait artificiellement à *Mediaset* de sauvegarder ses trois chaînes. Mais le Président de la République d'alors, Ciampi, refusa de promulguer la loi, car la jugeant inconstitutionnelle, ce qui obligea le Parlement à revoir sa copie.

<sup>246</sup> Voir note *supra*.

<sup>247</sup> En fait, seulement 18 % de la population put alors accéder effectivement au numérique, mais l'AGCOM (autorité de garantie des communications) fit une interprétation extensive de la réglementation en admettant qu'il suffisait que le signal numérique soit perçu dans une localité pour ne serait-ce qu'un canal pour considérer qu'elle était couverte par le numérique.

radiotélévision publique italienne ; de sorte qu'aussitôt au *Palazzo Chigi* il contrôlait, en réalité, six chaînes télévisées<sup>248</sup>.

Mais Berlusconi a surtout eu pour obsession d'échapper à la justice italienne. Dès son entrée en fonction, il fit prendre par décret (dit Biondi) un texte par lequel il entendait exclure la corruption des cas passibles de détention préventive. Las, le tycoon, encore novice en politique, dut retirer prestement ce texte en juillet 1994, devant la levée de boucliers de l'opposition et d'une opinion publique exaspérée par les révélations du scandale *Tangentopoli*. Il ne commit plus par la suite telle erreur. Revenu à la tête du Gouvernement en 2001, *Sua Emittenza* fit voter une loi qui, sous couvert de ratification d'un accord bilatéral d'entraide judiciaire avec la Suisse, annulait en réalité les preuves recueillies à l'étranger suite à des commissions rogatoires émises par des magistrats italiens, y compris celles, bien évidemment, qui démontraient les corruptions de juges romains en charge de l'affaire Previti, avocat de Berlusconi et ancien ministre de la défense<sup>249</sup>. Toujours en 2001, le Caïman fit voter par un Parlement largement acquis à sa « cause » l'autorisation de légiférer par décret législatif<sup>250</sup> pour adoucir substantiellement le délit de faux bilan, ce qui lui permit d'obtenir la prescription dans les procès où il était poursuivi à ce titre, malgré l'évidence, dénoncée par l'opposition de gauche, d'une législation au profit exclusif de ses intérêts personnels. Par ailleurs, le 6 décembre 2001, l'Italie vota seule contre le mandat d'arrêt européen et en bloqua l'approbation. Ce « non » italien ne concernait en réalité qu'une partie minime des infractions assujetties aux nouvelles règles : l'Italie du Gouvernement Berlusconi II voulait en effet uniquement exclure de cette liste la corruption, la fraude, le recyclage et les autres crimes financiers. Le Président du Conseil alla même jusqu'à prétendre que le mandat d'arrêt européen « mettait en péril les libertés individuelles », ne redoutant absolument pas de s'attirer les foudres des 14 autres Etats membres de l'Union européenne d'alors. Selon le journal *Newsweek*, Berlusconi craignait d'être arrêté par des juges espagnols dans le cadre de l'enquête sur sa télévision *Telecinco*. Le summum de la privatisation du politique fut cependant atteint en 2008 avec le *lodo Alfano*<sup>251</sup> prescrivant des dispositions relatives à la suspension du procès pénal vis-à-vis des plus hautes charges de l'Etat (Président de la République, président du Conseil, président de la Chambre des députés, président du Sénat). Il faut en effet rappeler que le *Cavaliere* est toujours poursuivi dans trois affaires : pour corruption de témoin, fraude fiscale et faux en bilan, prostitution de mineure et abus de pouvoir ! La Cour constitutionnelle frappa cependant le *lodo Alfano* d'inconstitutionnalité en 2009<sup>252</sup>. L'ancienne coalition gouvernementale prétendit

---

<sup>248</sup> Lire, à ce sujet, l'étude édifiante réalisée en 2003 par Soria Blatmann pour le compte de l'ONG Reporters sans frontières, « *Conflits d'intérêt dans les médias : l'anomalie italienne* », disponible en ligne sur : [ar.rsf.org/IMG/pdf/doc-2070.pdf](http://ar.rsf.org/IMG/pdf/doc-2070.pdf).

<sup>249</sup> Loi n° 367 du 5 octobre 2001, in *G.U.* du 8 octobre 2001.

Voir <http://www.camera.it/parlam/leggi/013671.htm>.

Les tribunaux relevèrent néanmoins que cette loi contredisait toutes les conventions internationales ratifiées par l'Italie et, en raison de la supériorité des traités sur les actes internes, l'écartèrent en conséquence, la loi restant ainsi lettre morte. Cesare Previti fut finalement condamné, deux fois de façon définitive, pour corruption de magistrats, à cinq ans fermes d'emprisonnement.

<sup>250</sup> Décret législatif n° 61 du 11 avril 2002, in *G.U.* du 15 avril 2002, consultable sur :

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/02061dl.htm>

<sup>251</sup> Loi n° 124 du 23 juillet 2008, in *G.U.* du 25 juillet 2008, consultable sur :

<http://www.camera.it/parlam/leggi/081241.htm>

<sup>252</sup> *Sent.* n° 262/2009 (*G.U.* du 21 octobre 2009), par laquelle la Cour avait prononcé l'inconstitutionnalité au regard des articles 3 (principe d'égalité) et 138 (règles relatives à la révision de la Constitution) de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du *Lodo Alfano* en opérant un raisonnement typiquement syllogistique : toutes les prérogatives des organes constitutionnels, en ce qu'elles sont dérogatoires au principe d'égalité, doivent être établies par des normes de

néanmoins réintroduire par la fenêtre une protection pénale au bénéfice de Berlusconi. C'est ainsi que fut votée la loi n° 51 du 7 avril 2010<sup>253</sup> instituant, pour le Président du Conseil et les ministres, non plus une suspension du procès mais un empêchement légitime à comparaître dans une audience pénale, afin d'assurer le déroulement serein de leurs fonctions. Les nouvelles dispositions de cette loi devaient s'appliquer jusqu'à l'approbation d'une réforme constitutionnelle (jamais advenue), dite *Lodo Alfano costituzionale*, au plus tard dix-huit mois après leur entrée en vigueur. La manœuvre échoua face au tollé qu'elle suscita et qui se traduisit institutionnellement par l'un des référendums abrogatifs du 12 juin 2011 dont le résultat sans appel anticipa la chute du Berlusconi<sup>254</sup> : plus de 54 % de participation des inscrits (déjouant une abstention souvent suscitée par Berlusconi les années précédentes) et une victoire éclatante du « oui » s'établissant à 94,62 %<sup>255</sup>. L'importance symbolique du référendum sur l'empêchement légitime n'est bien évidemment pas à négliger. Ce scrutin marqua le profond rejet de la personnalité même de Silvio Berlusconi, pourtant longtemps présenté comme l'homme providentiel italien par excellence.

#### **IV. Berlusconi ou l'illusion démocratique.**

Le portrait que l'on vient brièvement de brosser oblige à constater que le phénomène Berlusconi n'est pas un accident de l'Histoire italienne. Pendant quasiment deux décennies, cet homme, qui se plaisait en 1994 à stigmatiser l'ancienne classe dirigeante largement discréditée par le scandale de *Tangentopoli*, a pu, à son aise, nouer et dénouer les fils du jeu politique sans sa popularité n'en soit, pendant longtemps, véritablement érodée. Qu'il fût au pouvoir ou dans l'opposition, il était en réalité au centre de l'échiquier politique, les feux de la rampe s'éteignant d'autant moins qu'il les alimentait constamment par le truchement de ses propres médias. Si, comme nous le postulons ici, la longévité de son aventure politique n'est pas accidentelle, reste alors à s'interroger sur ses raisons.

On a essayé de le démontrer, Berlusconi a bénéficié d'un formidable concours de circonstances, au moment où la classe dirigeante était emportée par les scandales et où l'Etat apparaissait, par ricochet, profondément délégitimé. Alors que ses affaires étaient mises en péril, le Caïman a investi le champ politique comme un aventurier, en véritable *Condottiere*, agitant le chiffon du péril rouge et offrant comme alternative le miroir narcissique de sa propre réussite. On ne peut négliger ici l'absence de tradition historique d'un Etat fort en Italie ; l'Italie n'a célébré, plutôt discrètement d'ailleurs, son 150<sup>e</sup> anniversaire qu'en 2011. La conscience de l'Etat reste encore à forger, la seule trace d'un Etat fort, l'Italie fasciste de Mussolini, faisant bien sûr figure de contre-modèle. L'individualisme et la prégnance des

---

valeur constitutionnelle ; la norme censurée introduit une hypothèse de suspension du procès pénal qui se résout en une prérogative car elle est destinée à sauvegarder le fonctionnement régulier des certains organes constitutionnels ; il en résulte que la suspension du procès pénal doit être prévue par des normes de valeur constitutionnelle et non par une loi ordinaire, de ce fait censurée en sa disposition principale.

<sup>253</sup> In *G.U.* du 8 avril 2010, consultable sur : <http://gazzette.comune.jesi.an.it/2010/81/1.htm>

<sup>254</sup> L'année 2011 constitua en effet une véritable *annus horribilis* pour le *Cavaliere* et ses partisans. Défection de Fini et d'une partie de ses troupes, déroute aux municipales des 29 et 30 mai 2011, défaite historique aux référendums en juin, scandales judiciaires à répétition, affaires de mœurs... Cette scansion pénible, digne d'un véritable *soap opera*, s'achèvera avec la démission de Berlusconi le 12 novembre 2011, acculé par les marchés financiers dans un contexte inédit de crise économique et suite à la perte de sa majorité absolue à la Chambre des députés. Les Italiens sont depuis dirigés par un gouvernement technique, mené par l'économiste Mario Monti, actuel président du Conseil, soutenu au Parlement par les deux partis les plus importants des deux pôles, le Peuple des libertés à droite, le Parti démocratique à gauche.

<sup>255</sup> Cf. [http://fr.wikipedia.org/wiki/Référendum\\_abrogatif\\_de\\_2011\\_en\\_Italie](http://fr.wikipedia.org/wiki/Référendum_abrogatif_de_2011_en_Italie)

valeurs familiales inspirées par l'Église catholique sont des éléments structurants particulièrement forts en matière politique qu'avait su faire fructifier la DC et qu'a su récupérer à son profit Berlusconi en 1994. Par ailleurs, nous l'avons vu, au début des années 1990 les anciennes structures partisans s'écroulent une à une, soit en raison de facteurs endogènes (la révélation de la corruption politique touchant de plein fouet la DC et le PSI), soit du fait de causes exogènes (la chute du mur Berlin et, très peu de temps après, de l'Empire soviétique provoquant la dissolution du PCI). Face au délitement de l'État, miné par l'écroulement des anciennes élites politiques, l'exaspération du citoyen italien lambda est à son comble. Berlusconi a alors l'intuition qu'une place est à prendre et que la victoire promise au centre gauche, menée par les héritiers du défunt PCI n'est pas inéluctable. Sa *Blitzkrieg* de 1994 est un modèle du genre. Le coup d'essai est, il est vrai, un coup de maître. Conscient du discrédit touchant l'ensemble des structures partisans, il invente le premier parti-entreprise des démocraties occidentales. *Forza Italia*, sa première formation politique, n'est en effet qu'un décalque de ses sociétés commerciales. Ses cadres dirigeants sont d'ailleurs issus de *Publitalia*, les techniques de propagande politique sont directement inspirées du marketing. La très courte campagne électorale (deux mois) qui suit sa déclaration télévisée permettra de mettre à l'épreuve les techniques constamment réutilisées pendant dix-sept ans : discrédit de l'adversaire (le centre gauche étant systématiquement assimilé à l'ancien totalitarisme soviétique), présentation de l'homme providentiel, novice en politique et prétendument désintéressé du fait de sa fortune personnelle, discours libéral exaltant les valeurs de la libre initiative et de la famille d'une part ; fédération de toutes les droites, réunissant les antipodes postfascistes (*Alleanza nazionale*) et néofédéraliste (la *Lega Nord*), et récupération du discours chrétien démocrate exaltant les valeurs familiales d'autre part. Le matraquage des télévisions de son groupe *Mediaset* fut suffisant pour renverser la donne. Mais l'analyse ne pourrait bien sûr se limiter à cette alchimie réussie de 1994. On l'a dit, la première expérience fut éphémère, huit mois seulement suffisant à la coalition du *Polo della libertà* pour se désagréger, traversée qu'elle était par ses contraires. La raison de la réussite politique de Berlusconi ne peut dès lors se limiter à la fulgurance de son intuition originelle.

L'utilisation des media de son groupe est certes déterminante, même si, il est vrai, elle n'a pas prémuni Berlusconi contre les défaites électorales. Elle n'est cependant pas l'unique clef explicative car « la théâtralisation d'une symbolique n'est pas une nouveauté des temps actuels, même si les moyens télévisuels offrent de puissantes capacités de mise en images et de diffusion élargie »<sup>256</sup>. L'analyse que fait Pierre Musso de « l'entreprise-spectacle en politique »<sup>257</sup> apparaît en tout point pertinente. Berlusconi (comme son « petit cousin » français Sarkozy d'ailleurs) a su réaliser la synthèse conservatrice de la protection des valeurs catholiques et de l'invocation constante de l'ordre d'une part et, d'autre part, de l'importation au cœur de l'État de l'idéologie néolibérale. Par ailleurs, ses sorties fracassantes, complaisamment relayées par *Mediaset*, contre les juges, contre l'opposition, contre d'hypothétiques ennemis de l'intérieur (notamment la Cour constitutionnelle ou le Président de la République, pourtant garants de la Constitution, avec lesquels les rapports furent particulièrement tendus) comme de l'extérieur (l'Europe), ont consciemment pour objet de susciter des clivages, consistant, comme l'écrit Pierre Musso, « à enfermer le débat

---

<sup>256</sup> P. MUSSO, *Sarkoberlusconime, la crise finale*, Paris, Editions de L'Aube, 2011, p 12.

<sup>257</sup> P. MUSSO, « Berlusconi, l'entreprise-spectacle en politique », *Revue Medias* n° 1, en ligne sur <http://www.revue-medias.com/berlusconi-l-entreprise-spectacle.186.html>.

public entre dans des choix binaires »<sup>258</sup> et plaçant le *Cavaliere* en position centrale, que l'on en soit partisan ou que l'on aime à le détester. De sorte que, faiblesse programmatique de la gauche oblige, l'alternative politique se réduit à un front anti-Berlusconi, politiquement inefficace voire contre-productif, l'intéressé faisant son miel d'une position victimaire savamment entretenue.

L'utilisation de l'image n'est bien évidemment ni innocente, ni fortuite. Berlusconi fait sciemment échapper le politique au champ du rationnel pour le cantonner volontairement dans celui de l'imaginaire. L'illusion démocratique trouve ici son fondement. Le verbe fait figure d'action, l'insulte d'argumentaire. En définitive, l'Etat est détruit de l'intérieur, puisque ce sont les talents du manager qui se substituent à la réflexion longue de l'homme politique responsable. Il s'agit de créer incessamment du mouvement, ou plutôt l'illusion du mouvement, dans le but d'étourdir le citoyen, qui est en fait dépossédé de sa conscience et de sa qualité d'acteur politique, réduit qu'il est au rang de simple spectateur et consommateur. Analysant la puissance des relais médiatiques de Berlusconi, Pierre Musso estime que « si la télévision a joué un rôle dans le succès politique de Berlusconi, c'est moins comme un instrument de manipulation, que comme modèle de machine à "fictionner une société", la "néo-télévision" de Berlusconi [jouant] donc un rôle majeur, mais indirect, dans son dispositif de conquête du pouvoir », l'invariant des deux carrières du Cavaliere étant « sa capacité à faire rêver le consommateur »<sup>259</sup>. Mais ce « rêve » permet, dans l'intervalle, d'œuvrer dans le sens d'une transformation en profondeur de l'Etat et de son rôle. En effet, en supprimant les frontières entre privé et public, l'illusion berlusconienne accompagne « la dérégulation » généralisée du politique par l'antipolitique et de l'économie par la libéralisation, l'antiétatisme étant la marque de fabrique irréductible de l'homme d'affaires que Berlusconi n'a jamais cessé d'être.

L'instrumentalisation des media, le *storytelling*, le mouvement frénétique érigé en action publique n'ont pas été la plaie de la seule Italie. Ils ont également irrigué la politique française durant ces cinq dernières années. Mais, de même que le tycoon transalpin a finalement lassé ses spectateurs fin 2011, l'histrion français a finalement quitté le pouvoir quelques mois après, comme si Berlusconi et Sarkozy avaient épuisé leur force innovante, leur production fictionnelle comme *maschera* de leur véritable action : la transformation néolibérale de l'Etat. Néanmoins, l'un comme l'autre ont laissé des traces durables dans la conscience du temps politique. S'intronisant démiurges et omniscients, ils ont, qu'on le veuille ou non, durablement installé l'impression erronée d'une omnipotence illusoire. L'accélération du temps médiatique qu'ils ont suscitée a eu pour conséquence la substitution de l'annonce de l'action publique à sa concrétisation, du message à la raison, de l'émotion compassionnelle à la réflexion. De sorte que le retour à la normale ne peut se faire sans heurt et que, paradoxalement, les anciens spectateurs/consommateurs peuvent se trouver en manque de l'ancien spectacle. Gardons cependant en mémoire, pour l'inverser, l'aphorisme de Marx, dans *Le 18 brumaire de Louis Bonaparte*, selon lequel les événements de l'Histoire se répètent deux fois, la première fois comme tragédie, la seconde fois comme farce...

---

<sup>258</sup> P. MUSSO, *Sarkoberlusconime*, op. cit., p. 8.

<sup>259</sup> P. MUSSO, « Berlusconi, l'entreprise-spectacle en politique », cit.

## **Une histoire de la fin du Parti communiste italien : Le passé d'une espérance (1921-1991).**

D'Alema, di una cosa di sinistra, di una cosa anche  
non di sinistra, di civiltà, D'Alema, di una cosa, di  
qualcosa, reagisci ! (Nanni Moretti, *Aprile*, 1997).

Les repères usuels de classification des forces politiques françaises ne sont que partiellement utiles pour l'analyse de la vie politique italienne. On identifie classiquement trois droites en France depuis René Rémond<sup>260</sup>, les droites légitimiste (ou contre-révolutionnaire), orléaniste (ou libérale) et bonapartiste (ou césarienne). Aujourd'hui encore, ce schéma demeure opératoire (même si la composante libérale est actuellement éclatée entre plusieurs formations, UMP en son courant dit « humaniste », UDI et MODEM). Le FN se range dans la tradition contre-révolutionnaire et l'essentiel des forces de l'UMP, parce que provenant de l'ex-RPR (anciennement UDR et UNR), mouvement gaulliste de filiation clairement bonapartiste, entre dans la typologie de la droite césarienne. Une classification plus récente de la gauche a été proposée par Jacques Julliard<sup>261</sup>, qui distingue les gauches libérale, jacobine, collectiviste et libertaire. Ces quatre courants se sont entrecroisés depuis deux siècles, de sorte qu'il apparaît plus difficile d'y ranger de façon claire les partis politiques de la gauche française. Mais les deux partis les plus influents depuis la libération, le PCF et le PS, captent, chacun, au moins deux de ces traditions : jacobine et collectiviste pour le PCF, libertaire et libérale pour le PS (la composante libertaire pouvant en partie se retrouver aujourd'hui chez EELV, certains courants du PS pouvant tout autant se retrouver dans la composante jacobine, voire collectiviste). Une classification radicale, moins riche mais plus opératoire, propose de distinguer, depuis le Congrès de Tours (décembre 1920), une gauche réformiste (socialiste) et une gauche révolutionnaire (communiste). Si l'on analyse l'évolution des gauches françaises depuis la Libération, la gauche réformiste n'a définitivement supplanté, électoralement parlant, la gauche révolutionnaire, qu'à partir de la fin des années 1970, c'est-à-dire après l'Union de la gauche voulue par François Mitterrand, qui accéda à la tête du PS au Congrès d'Épinay. Pourtant, le PCF n'a que très peu gouverné ; après la Libération et jusqu'à la fin du tripartisme (1947), de 1981 à 1984, après l'accession de Mitterrand à la présidence, et de 1997 à 2002, dans le cadre des gauches plurielles du gouvernement Jospin.

Le tableau diffère en Italie. Prenons en compte la période historique consécutive à la Libération, la parenthèse de la phase parlementaire du fascisme ayant été très rapidement refermée, les partis de gauche ayant dû dès lors très tôt basculer dans la clandestinité. Après la chute du fascisme, la droite a été très largement dominée, jusqu'au début des années 1990 par la Démocratie chrétienne, le MSI, héritier du fascisme, n'ayant jamais réalisé que des scores marginaux. La situation évoluera après le scandale *Tangentopoli* qui vit s'effondrer la DC et redistribuer les cartes de la droite au profit des formations animées par Berlusconi et d'un *aggiornamento* du MSI, se transformant, sous la houlette du successeur d'Almirante, Gianfranco Fini, en mouvement tenant de la droite césariste (*Alleanza nazionale*). À gauche en revanche, et contrairement à la France, le PCI fut largement hégémonique jusqu'à sa dissolution, en 1991, lors de son dernier congrès, à Rimini. Le PSI, même durant sa période la plus faste, c'est-à-dire sous Bettino Craxi au début des années 1980, ne dépassa jamais son

---

<sup>260</sup> R. Rémond, *Les droites en France*, Paris, Aubier, 1990.

<sup>261</sup> J. Julliard, *Les gauches françaises. 1762-2012 : Histoire, politique et imaginaire*, Paris, Flammarion, 2012.



rival communiste. Il faut dire que les tenants d'une union des gauches à la française étaient minoritaires, le PSI, sauf durant la période du tripartisme, qui s'acheva comme en France en 1947, s'étant refusé à s'associer au PCI. Le pari de François Mitterrand de diminuer l'influence du PCF en l'étouffant dans l'Union de la gauche ne fut jamais tenté en Italie, le PSI n'ayant nul besoin de son rival de gauche pour gouverner, la DC lui offrant de nombreuses fois une alliance conjoncturelle lui permettant, malgré sa faible influence électorale, de gouverner, y compris aux plus hauts postes (Bettino Craxi, son principal responsable, put ainsi rester trois ans président du Conseil, record que ne battit, qu'à la fin des années 1990, son étonnant « protégé », Silvio Berlusconi).

On pourrait alors affirmer que la composante réformiste de la gauche italienne était de fait, réduite à la portion congrue. C'est peut-être croire alors que le PCI n'aurait pas su opérer, vraisemblablement malgré lui, la synthèse dialectique des deux tendances, réformiste et révolutionnaire, et que ce dessein, qu'une ruse de l'histoire des gauches italiennes sembla lui assigner tout en le lui dissimulant, devait durablement l'affecter, jusqu'à provoquer sa dissolution, soit son suicide politique, que rien, pourtant, ne semblait annoncer. C'est peut-être aussi oublier qu'une partie de la Démocratie chrétienne pouvait, selon les canons rapidement esquissés plus haut, se trouver, à son insu, dans les rangs de la gauche réformiste ou, pour reprendre l'une des catégories de Jacques Julliard, de la gauche libérale (au sens, bien sûr, strictement économique du terme). Comme si, dans le pays du « crispisme » ou transformisme politique, les repères gauche/droite hérités de la Révolution française, par trop cartésiens, étaient dilués, donnant à la scène politique italienne un goût impressionniste, que le classicisme français aurait du mal à faire sien. Pourtant, ce voile de l'Artiste de l'histoire italienne sembla se révéler progressivement durant la décennie 1990, faisant confluer l'ensemble des gauches en un destin unique, certains pensant (dont l'auteur de ces lignes) qu'il signalait le déclin, fût-il provisoire, d'une espérance (que l'on ne devrait cependant en aucun cas confondre avec le passé d'une illusion, trop dogmatiquement évoquée par François Furet<sup>262</sup>) et l'aveu de la capitulation de l'invention progressiste en politique.

L'histoire des gauches italiennes commença bien différemment de celle des gauches françaises. On le sait, les partisans de la création d'un nouveau parti (motion Cachin-Frossard), ultérieurement dénommé communiste (à l'origine SFIC pour section française de l'Internationale communiste), furent majoritaires au congrès de Tours, les auto-proclamés gardiens de la « vieille maison » (expression fameuse de Léon Blum) étant rejetés dans la minorité, fondatrice de la SFIO. A l'inverse, les tenants de la scission communiste, emmenés par Amadeo Bordiga et Antonio Gramsci, furent minoritaires au congrès de Livourne, en janvier 1921. Mais ce rapport de forces initial n'eut finalement que peu d'incidences, les partis progressistes devant, on l'a indiqué plus haut, basculer dans la clandestinité après la fin de la parenthèse parlementariste du fascisme (la phase dite corporatiste du fascisme commençant dès 1925), consécutive à l'assassinat d'un député socialiste en 1924, Matteotti, par les sbires du *Duce*. Dès la Libération, le PCI supplantait largement le PSI, faisant quasiment jeu égal avec la DC. De sorte que l'histoire italienne de l'après-guerre est celle d'un bipartisme de fait entre la DC et le PCI, tempéré par un multipartisme institutionnel favorisé par la proportionnelle, en vigueur dans les deux assemblées (ce qui n'est pas sans importance, le bicamérisme italien étant l'un des rares complètement égalitaire). La très forte influence électorale communiste ne s'explique pas seulement par son rôle majeur dans la résistance. L'Italie était littéralement dévastée après-guerre, bien plus que la France. Des

---

<sup>262</sup> F. Furet, *Le passé d'une illusion*, Paris, Calmann-Lévy Robert Laffont, 1995.

millions de personnes étaient jetées dans la misère et la division sociale du pays existant depuis le *Risorgimento* entre un Nord industriel et un Sud, ou *Mezzogiorno*, essentiellement rural, était largement accentuée. Ce déclassement social induit par la tragédie de la guerre constituait un terreau propice au discours de la lutte des classes, véhiculé par le PCI. On doit mentionner que l'électorat communiste n'était pas géographiquement homogène, les bastions traditionnels du PCI se trouvant dans le Nord industriel, ce qui, somme toute, est logique en raison de la culture ouvriériste des mouvements révolutionnaires. Les électeurs du *Mezzogiorno*, pourtant plus défavorisés que leurs compatriotes septentrionaux, accordaient plus volontiers leurs suffrages à la DC. L'explication, schématique mais éprouvée, en est simple. L'économie du Sud de l'Italie est longtemps demeurée essentiellement rurale. Par ailleurs, l'influence de l'Eglise y était (y demeure d'ailleurs) largement plus prégnante. Beaucoup affirment enfin, sans qu'une preuve définitive ait pu être clairement rapportée, que les multiples Maffias innervant ces régions méridionales appelaient leurs affidés à voter massivement pour la DC, en échange de menus arrangements en forme d'intérêts bien compris de la part du sommet de l'Etat. Il est vrai que les *capimaffiosi*, adeptes d'une forme fort singulière d'entreprises individuelles et d'économie libérale, n'avaient aucun intérêt à ce que les leaders communistes endoctrinent leurs gens...

L'histoire politique de l'Italie, de la Libération aux années 1990, se résuma donc en un affrontement, en vérité inégal, entre DC et PCI. Inégal tout d'abord parce que les forces politiques non communistes, de gauche comme de droite mais dominées par les démocrates-chrétiens, se sont toujours entendu depuis 1947 et surtout 1956 (c'est-à-dire après la répression soviétique du soulèvement hongrois, comme on le verra plus après) pour exclure le PCI du gouvernement, si l'on excepte la parenthèse du compromis historique, théorisée par Enrico Berlinguer, secrétaire général du PCI, et acceptée par Aldo Moro, leader de la DC. Mais, on le sait, l'entrée des communistes au Gouvernement n'eut en fait jamais lieu, l'assassinat d'Aldo Moro par les Brigades Rouges et l'hostilité des chrétiens-démocrates Andreotti et Cossiga (ce dernier pourtant apparenté à Berlinguer) douchant définitivement les espoirs d'un rapprochement entre chrétiens sociaux (ou aile gauche de la DC) et communistes<sup>263</sup>. Inégal ensuite, parce que les Etats-Unis ne pouvaient tolérer que leur allié italien, qui leur fournissait plusieurs bases de l'OTAN, pût accepter que le PCI participe, même modestement à la conduite du pays, précisément parce qu'il était le parti communiste occidental le plus puissant, toujours allié, quoique avec une liberté critique allant croissante à partir des années 1960, avec le « parti frère » soviétique. Cette *conventio ad excludendum* est, peut-être, mais non exclusivement, l'un des facteurs explicatifs de la mue du PCI en partie social-démocrate, au début des années 1990.

Il apparaît pourtant difficile de comprendre comment un parti, porté par des centaines de milliers d'adhérents et par des millions d'électeurs, gouvernant de grandes villes et, depuis les années 1970 nombre d'exécutifs régionaux<sup>264</sup>, forme transalpine de ce « communisme

---

<sup>263</sup> On s'est attardé sur ce rapprochement impossible à l'occasion d'un portrait consacré à Berlusconi, dans la première partie sur le contexte historique favorable à l'ascension du *Cavaliere*, in *Lettre d'Italie*, n° 1.

<sup>264</sup> Les Régions, pourtant prévues par la Constitution italienne de 1946, ne furent en effet mises en place qu'à partir de la décennie 1970, la mise en œuvre de la disposition y afférente ayant sans cesse été reportée en raison de considérations purement politiciennes, la DC s'inquiétant de l'émergence d'exécutifs locaux concurrentiels, dans un Etat dont la forme est régionale.

municipal » français<sup>265</sup>, soutenu par une grande partie de l'intelligentsia culturelle, a pu, volontairement, se saborder.

On présente souvent le PCI comme le moins dogmatique, le plus ouvert, le plus démocratique, en un mot le moins stalinien des partis communistes occidentaux. Cette analyse doit être affinée. Dans un premier temps, le PCI n'avait qu'une autonomie toute relative à l'égard du Komintern (ou Ille Internationale) puis du Kominform, qui n'étaient autres que les courroies de transmission de Staline à l'égard de partis qui, sous l'appellation trompeuse de « frères », étaient en réalité littéralement inféodés au PCUS. L'organisation du Kominform est dissoute en avril 1956, sous l'effet de la déstalinisation lancée par Nikita Khrouchtchev lors du XXe Congrès du PCUS qui dénonça, dans son rapport secret, les crimes de Staline<sup>266</sup>. C'est alors que le PCI commença de se détacher progressivement du modèle soviétique, contrairement au PCF, qui se montra sceptique quant à la déstalinisation, comme en témoigne l'expression du journal *L'Humanité* sur le « rapport attribué au camarade Khrouchtchev » (c'est nous qui soulignons). Si Palmiro Togliatti, le secrétaire général du PCI, ne critiqua pas la répression de l'insurrection en Hongrie en novembre 1956 par les chars de l'armée rouge, l'enterrement qui en résulta de l'éphémère pacte d'unité d'action entre le PSI de Pietro Nenni et le PCI d'une part, la montée de la contestation interne d'autre part, achevèrent la direction de prendre en partie ses distances avec le modèle soviétique. Togliatti théorisa alors la doctrine du « polycentrisme », visant à la proclamation d'un « chemin national vers le socialisme », qui n'eut l'heur de plaire au PCUS, anticipant par ailleurs, en partie, le modèle de l'eurocommunisme des années 1970. L'écrasement du Printemps de Prague, en 1968, fut en revanche clairement critiqué par le PCI qui alla plus loin que son homologue français puisque, si le PCF désapprouva lui aussi le coup de force soviétique, il ne condamna jamais, à l'inverse du PCI d'Enrico Berlinguer, la « normalisation » qui s'en suivit. Dès lors, l'action du PCI, toujours influencé par les événements extérieurs, s'orienta dans deux directions en réalité convergentes : la consolidation d'une émancipation claire vis-à-vis de l'Union soviétique, empruntant, pour le guider, le chemin de l'eurocommunisme esquissé par le secrétaire général du Parti communiste espagnol, Santiago Carrillo<sup>267</sup> d'une part, le rapprochement, apparemment contre-nature, avec la Démocratie chrétienne d'autre part.

Le compromis historique proposé par Berlinguer à la DC résultait en effet d'une préoccupation majeure, éviter un coup d'Etat à la chilienne (11 septembre 1973) organisé en sous-main par les Etats-Unis, alors même que les années noires, baptisées de plomb, s'abattaient sur l'Italie, depuis l'attentat sanglant de *Piazza fontana* à Milan, en 1969. A cette stratégie de la tension, visant à la perpétuation de massacres de masse de la part de mouvances d'extrêmes droites, répondit une radicalisation post soixante-huitarde d'une frange de la gauche radicale, basculant, elle-aussi vers l'extrême, et perpétrant des attentats ciblés contre des dirigeants économiques puis politiques. Le chaos qui s'abattait sur la péninsule convainquit Berlinguer, à l'occasion d'une analyse des événements chiliens dans la revue *Rinascita*, de proposer une alliance politique avec la DC, seule à même de faire accéder le PCI aux fonctions gouvernementales dont il était privé depuis 1947. L'assassinat d'Aldo Moro en 1978, s'il n'empêcha pas le PCI de soutenir, quelques temps encore, des

---

<sup>265</sup> Analysé comme une politique sociale de proximité s'appuyant sur les équipements collectifs et privilégiant, pour réduire les inégalités, l'école, la culture et le sport. Voir par exemple la contribution de Julian Meschi, in H. Hatzfeld, J. Meschi et H. Rey (éd.), *Dictionnaire de la gauche*, Paris, Larousse, 2007.

<sup>266</sup> Cf. R. Martelli (éd.), *Le choc du XXe Congrès du PCUS*, textes et documents, Paris, Editions sociales, 1982.

<sup>267</sup> S. Carrillo, *Eurocommunisme et Etat*, Paris, Flammarion, 1977

gouvernements de « solidarité nationale », lui ferma néanmoins définitivement les portes du *Palazzo Chigi* (siège de la présidence du conseil) et des autres palais nationaux de l'exécutif, que seul Aldo Moro, à l'inverse des autres figures de la Démocratie chrétienne, voulait sincèrement ouvrir. On a beaucoup spéculé sur l'assassinat de Moro, invoquant une possible manipulation à leur insu des Brigades Rouges par les mouvances d'extrême droite, la loge P2, les services secrets italiens ou le réseau Gladio. L'un de ses responsables s'en défend fermement dans un livre entretien<sup>268</sup>. Pourtant, nombre d'éléments trouvés durant l'enquête apparaissent fort troublants. Rien n'a pourtant été formellement prouvé. Mais on peut s'interroger sur la « cible » Moro de la part des brigadistes, seule figure authentiquement sociale et prête au compromis avec les communistes. Comme s'il s'agissait précisément de supprimer l'une des pièces essentielles du binôme qu'il constituait avec Berlinguer pour faire capoter ce rapprochement. L'Histoire ou, plus précisément ce qu'on en connaît aujourd'hui, n'a pas révélé cette part de mystère, la version officielle étant une action isolée à la seule initiative des brigadistes<sup>269</sup>. Notons la part de symbolique tragique dans découverte du corps d'Aldo Moro, dans le coffre d'une quatrielle, garée Via Caetani à Rome, à mi-chemin des sièges du PCI et de la DC...

L'expérience des gouvernements de solidarité nationale ne devait pas durer au-delà de 1979. Elle visait à lutter contre les différentes formes d'extrémisme terroriste, de droite comme de gauche, le PCI donnant sa confiance à des gouvernements dominés par le DC, malgré l'assassinat de Moro et bien qu'aucun ministre communiste ne fût appelé à participer à l'exécutif. Dès lors, la mort symbolique du compromis historique ne survécut que peu, un an, à l'assassinat du chef démocrate-chrétien.

Le choix d'inscrire ses pas dans le sillage de Santiago Carrillo, inventeur de la notion d'eurocommunisme, participe en fait, de la part de Berlinguer, d'une démarche convergente à la stratégie du compromis historique. L'Eurocommunisme incluait une dénonciation sans ambages non du socialisme, mais du socialisme dit réel, prenant la forme d'une analyse sévère du régime de l'Union soviétique et de ses affidés des démocraties populaires de l'Europe orientale, à travers la condamnation du goulag, de la dictature, de l'absence de libertés formelles (pluralisme, liberté d'expression, droits de la défense, dans des pays où les internements abusifs et l'instrumentalisation de la psychiatrie contre les opposants politiques étaient fréquents). Cette critique radicale manifestait une double intention : il s'agissait en effet non seulement de proposer une redéfinition du socialisme (Berlinguer revendiquant en 1976, devant les délégués du XXVe congrès du PCUS un « système pluraliste » de socialisme), mais d'asseoir aussi, en interne, la légitimité d'un parti authentiquement démocratique, pouvant participer à l'exercice du pouvoir. Las, la convergence des PCI, PCE et PCF fit long feu, le parti français rompant en 1977 l'Union de la gauche et se réorientant vers le modèle soviétique (approuvant notamment, deux ans plus tard, l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS).

---

<sup>268</sup> Mario Moretti (en collaboration avec Carla Mosca et Rossana Rossanda), *Brigata rosse, une histoire italienne*, Paris, éd. Amsterdam, 2010.

<sup>269</sup> Version largement démentie par deux documents récents : un livre d'un historien et sénateur de gauche, qui révèle que le « mémorial », d'Aldo Moro, contenant les lettres qu'il envoya à sa famille et surtout aux hauts dirigeants de la DC, est en fait incomplet, des pièces originales ayant été expurgées (Miguel Gotor, *Il memoriale della Repubblica, Gli scritti di Aldo Moro dalla prigionia e l'anatomia del potere italiano*, Roma, Einaudi, 2011), un documentaire, qui soutient, avec des arguments très convaincants, la thèse de la manipulation par les services secrets italiens des brigadistes (*Sequestro Moro, sentenza di Morte*, de Franco Fracassi, DVD, 2011). Lire aussi le livre entretien du juge ayant dirigé le procès des brigadistes : Ferdinando Imposimato, Sandro Provvionato, *Doveva morire. Chi ha ucciso Aldo Moro. Il giudice dell'inchiesta racconta*, Roma, Chiarelettere, 2009.

La fin des expériences du compromis historique et de l'eurocommunisme devait rejeter définitivement le PCI dans l'opposition. La DC, de son côté, endigua son ancien et éphémère partenaire en renonçant (en apparence seulement car il maintenait certaines de ses figures les plus emblématiques, comme Andreotti, à des postes clefs de l'exécutif) à endosser la tête de la présidence du conseil, pour favoriser l'expérience de gouvernements multipartites, pour la première fois dirigés par un socialiste, Bettino Craxi. Ce dernier profita de son expérience gouvernementale pour imposer au PSI une réorientation social-démocrate, voire social-libérale, qui exacerba les tensions avec le PCI.

La crise des deux gauches atteint son paroxysme lors de la révision de l'échelle mobile des salaires, c'est-à-dire de leur indexation à l'inflation. Le gouvernement Craxi prit un décret (ultérieurement converti en loi), ironiquement appelé décret de la Saint Valentin (14 février 1984). Il entérinait ainsi un accord entre partenaires sociaux (principalement la Cofindustria, c'est-à-dire le patronat italien, et la CISL, confédération italienne des syndicats de travailleurs, d'inspiration catholique, que l'on pourrait apparenter à la CFDT), qui n'avait pas été signé par la CGIL, syndicat proche du PCI. Il s'agissait d'abaisser de 4 % l'indexation des salaires à l'inflation. Cette désindexation partielle, prélude à une abrogation ultérieure définitive de l'échelle mobile par Giuliano Amato en 1992, président du conseil également socialiste, fut vivement dénoncée par Berlinguer, qui déclencha une récolte de signatures visant à organiser un référendum abrogatif de cette réforme. L'enjeu était clair. Il s'agissait non seulement de défendre les salariés, victimes expiatoires d'un discours vantant le crédo libéral de la compétitivité, et de dénoncer la posture craxienne, qui, aux yeux du dirigeant communiste, trahissait ouvertement non seulement les idéaux de la gauche, mais aussi les intérêts des travailleurs italiens<sup>270</sup>. Réunir les 500 000 signatures requises ne fut qu'une formalité. Le référendum devait avoir lieu en juin 1985. Une autre échéance électorale attendait tout d'abord le PCI. Les élections européennes du 17 juin 1984 virent le triomphe du PCI, endeuillé par la disparition tragique de Berlinguer, victime d'un infarctus en plein meeting électoral le 7 juin (durant un discours retransmis en direct à la télévision<sup>271</sup>), qui l'emporta le 11. Le Parti communiste obtint son maximum historique, devançant pour la première et dernière fois la DC (33,33 % contre 32,96 %) et écrasant le PSI de Craxi (11,21 %). Il ne s'agissait pourtant, pour le défunt Berlinguer, que d'une victoire à la Pyrrhus. Le référendum sur la désindexation partielle de l'échelle mobile des salaires organisé les 9 et 10 juin 1985, marqua en effet sa défaite posthume. Une participation élevée (77,9%) ne permit cependant pas une mobilisation suffisante, les partisans de l'abrogation ne réunissant que 45,7 % des suffrages contre 54,3 % des partisans de la réforme.

Le PCI, quoiqu'en recul, garda un poids électoral conséquent. En 1987, soit lors des dernières élections à la Chambre des députés et au Sénat auxquelles participa le PCI en tant que tel, c'est-à-dire avant sa mutation opérée au congrès de Rimini, il obtint 28,33 % des suffrages au Sénat et 26,57 % à la Chambre des députés. Recul relatif en regard des élections de la

---

<sup>270</sup> Massimo D'Alema décrit dans un livre remarquable les enjeux du combat entre Berlinguer et Craxi. A l'occasion d'un voyage en Union soviétique, où une délégation du PCI avait été dépêchée pour les obsèques d'Andropov, D'Alema, alors jeune cadre du PCI, assiste à cette ultime rencontre entre Berlinguer et les dirigeants soviétiques, où le dirigeant du PCI fait part à son protégé des amères désillusions que le triste spectacle de la succession au sommet du pouvoir soviétique lui inspire. Mais Berlinguer était également préoccupé par la situation politique italienne et par cet ultime combat qu'il était en train de livrer pour les élections européennes et surtout pour la mobilisation contre le décret de la Saint Valentin, c'est-à-dire contre Craxi. D'Alema explique que le « forcing » auquel se livra Craxi constituait une rupture définitive à gauche qui contribua de façon significative à pousser le PCI au conflit ouvert. M. D'Alema, *A Mosca l'ultima volta, Berlinguer e il 1984*, Roma, Donzelli editore, 2004, notamment pp. 96-106.

<sup>271</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=4zDR8hog3S8>

législature précédente en 1983, avec une perte de 3,37 % des suffrages à la Chambre et de 2,48 points au Sénat. Rien ne semblait donc présager la disparition d'une force politique si influente.

Un autre évènement tragique va pourtant peser d'un poids certain sur l'orientation du PCI. Le 30 avril 1988, Alessandro Natta, successeur d'Enrico Berlinguer à la tête du parti, est lui-même frappé d'un infarctus alors qu'il participait, tout comme son prédécesseur, à un meeting électoral. Sa charge de secrétaire général sera confiée à un membre de la nouvelle génération, Achille Occhetto. Natta critiquera cette désignation, dans une lettre amère à la direction<sup>272</sup>. C'est principalement Occhetto qui est à l'origine de la mutation interne du PCI. A l'occasion d'un discours prononcé le 12 novembre 1989 à Bologne devant des résistants, il affirme qu'« il est nécessaire d'éviter de continuer à emprunter d'anciennes routes, pour en inventer d'autres afin d'unifier les forces progressistes ». A une question relative à un éventuel changement de nom du parti, Occhetto répondit, laconique que « cela laisse tout présager ». Cet évènement, connu en Italie sous le nom de *svolta della Bolognina*, amènera le 3 février 1991 à la dissolution du PCI. Ce tournant est à l'initiative d'Occhetto seul, puisqu'aucune des instances du parti ne fut consulté. La question du changement de nom, et de l'abandon de l'épithète communiste, n'est bien évidemment pas neutre. Elle a par ailleurs fait l'objet de multiples débats depuis le début des années 1980.

Derrière ce changement de vocable, c'est une mutation politique profonde qui s'annonce, tant sur la question programmatique que sur celle des alliances politiques à venir. Notons que le discours d'Occhetto à Bologne où il opère, seul, ce virage ou tournant (*svolta*) est prononcé le 12 novembre 1989 ; la chute du mur de Berlin a eu lieu dans la nuit du 9 au 10 novembre. Le rapprochement de ces dates n'est évidemment pas fortuit. Certes, il s'agissait symboliquement, pour le dernier secrétaire général du PCI, de se dissocier définitivement des expériences socialistes de l'Est et d'affirmer que son parti n'en était aucunement comptable, mais surtout de s'appuyer opportunément sur l'Histoire en marche pour précipiter celle de sa formation politique. Ce travail de repositionnement avait été pourtant été déjà largement effectué, ainsi que nous l'avons expliqué, tout d'abord avec Togliatti, après 1956, puis surtout avec Berlinguer. La question du changement de nom cache celle du changement de références théoriques et idéologiques. Berlinguer, dans un discours de clôture prononcé à la fête de *l'Unità*, à Gênes, le 3 juin 1979, avait répondu, comme par anticipation, à son successeur : « Nos adversaires prétendent que nous devrions jeter aux orties non seulement les riches leçons de Marx et de Lénine, mais aussi les innovations intellectuelles et politiques d'Antonio Gramsci et Palmiro Togliatti. Puis, peu à peu, nous devrions proclamer que toute notre histoire, qui a aussi ses parts d'ombre, a été une succession d'erreurs »<sup>273</sup>. Le politique sarde entendait ainsi expliquer que si son parti avait toujours, depuis sa création en 1921, voulu adapter sa culture politique à son temps, notamment à travers l'œuvre théorique de Gramsci dans ses *Cahiers de prison*, il s'était toujours refusé au contraire du SPD allemand en 1959, à faire son *Bad Godesberg*, c'est-à-dire à se détacher des références idéologiques qui marquait sa spécificité à gauche, c'est-à-dire à renoncer, aussi et surtout, à son programme de transformation politique et sociale, à son refus du capitalisme, en tant que mode de production intrinsèquement générateur

---

<sup>272</sup> « Camarades, vous ne vous êtes pas comportés loyalement. Il y avait un véritable remue-ménage devant la chambre d'hôpital. Ce que vous avez fait a été un affront, qui n'était en rien nécessaire ». Natta veut expliquer qu'il était conscient, avant son accident cardiaque, qu'il lui fallait passer la main. Mais il se défiait de cette génération de quadragénaires qui mit à profit son état de santé pour précipitamment organiser la succession.

<http://candidonews.wordpress.com/2012/10/18/quando-dalema-rottamo-natta-e-occhetto-da-pubblico/>

<sup>273</sup> <http://cinquantamila.corriere.it/story/TellerThread.php?threadId=enricoberlinguer>

d'inégalités. Le débat sera relancé dans le contexte de la défaite de la bataille référendaire sur l'échelle mobile des salaires, qui avait fortement éprouvé le PCI. Un ancien député communiste, Guido Carandini, publia en 1985 un article retentissant au titre évocateur (*Quella grande illusione*)<sup>274</sup>, proposant une mutation radicale du PCI dans le sens du réformisme, passant par une réévaluation des expériences sociales-démocrates et par une transformation du PCI en Parti démocratique du travail fusionnant l'ensemble des forces de gauche. Carandini avançait, en substance, l'idée d'un *Bad Godesberg* à l'italienne, soit un anti-congrès de Livourne. Natta s'y opposa fermement, réaffirmant alors la ligne « continuiste » de Berlinguer, en accord avec une très grande majorité de la base. Un de ses proches, Adalberto Minucci, aura ces mots cruels dans une contre-tribune : « Vive la modernité ! En avant vers le XIXe siècle »<sup>275</sup>...

La *svolta della Bolognina* est le déclenchement d'un processus irréversible, mené au pas de charge. Pourtant, les communistes sont loin d'être enthousiastes. A l'exception de l'aile droite du parti qui se prononce clairement en faveur d'Occhetto et du rattachement du parti à l'internationale socialiste, la direction demeure prudente, attentiste. Massimo D'Alema, en réponse aux militants exaspérés qui saturaient le standard de *L'Unità*, dont il était alors directeur, écrit alors : « ce que nous proposons n'est pas la perspective d'une renonciation ou d'une abjuration ». Le comité central est convoqué et décide, après cinq jours de discussions tendues (du 20 au 24 novembre 1989), d'une solution ambiguë. A une majorité assez large, le parlement du parti accepte la proposition d'Occhetto d'initier une phase constituante d'une nouvelle formation politique, tout en avalisant la proposition des opposants visant à convoquer un congrès extraordinaire dans les quatre mois pour décider de la création ou non d'un nouveau parti. Le XIXe et avant dernier congrès du PCI se tint du 7 au 11 mars 1990 à Bologne. La motion d'Occhetto, proposant d'ouvrir une phase constituante d'un nouveau parti rattaché à l'internationale socialiste, affronte principalement celle de son prédécesseur Natta et de Pietro Ingrao, figure historique de l'aile gauche du PCI, s'opposant au changement de nom, de symbole et de tradition. La motion du secrétaire général réunit 67 % des suffrages, la motion Natta – Ingrao 30 %. Le dernier congrès du PCI, qui se tint du 31 janvier au 3 février 1991 à Rimini, ne modifia pas fondamentalement les rapports de force. La motion *Per il Partito democratico della Sinistra* d'Occhetto, à laquelle s'était adjoint notamment D'Alema, obtint 67,46 %, la motion hostile à la création d'un nouveau parti, appelée *Rifondazione comunista* et menée par Ingrao et Cossuta, réunit 26,77 %. Le 3 février 1991, le PCI acta sa propre dissolution, et porta sur les fronts baptismaux, en même temps que son acte de décès, le Parti démocratique de la gauche (PDS). *Ite missa est...*

Guido Liguori propose une analyse très intéressante, à travers un tableau de ces quelques années ayant précipité la chute de la maison rouge, de cette succession d'évènements conduisant au tour de force de faire disparaître un parti que ni le fascisme, ni la guerre froide, ni l'hostilité farouche des autres mouvements politiques italiens n'avaient réussi<sup>276</sup>. Il démontre que le sort du PCI n'était pas scellé. Il rappelle qu'il comptait 1,5 million d'adhérents et que, malgré l'échec relatif des élections législatives et sénatoriales de 1987, il n'était, dans aucune région, tombé sous la barre des 25 %, score que ni le PDS, ni les

---

<sup>274</sup> Guido Carandini, « Quella grande illusione », *La Repubblica*, 22 août 1985,

<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1985/08/22/quella-grande-illusione.html>

<sup>275</sup> Adalberto Minucci, « Sì, siamo riformatori ma anche rivoluzionari », *La Repubblica*, 25 août 1985,

<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1985/08/25/si-siamo-riformatori-ma-anche-rivoluzionari.html>

<sup>276</sup> Guido Liguori, *Qui a tué le Parti communiste italien*, Paris, éditions Delga, 2011.

formations qui lui succéderont (*Démocrates de gauche* puis *Démocrates*) n'atteindront ensuite. L'attachement, par ailleurs, à l'appellation communiste demeurait extrêmement fort, non seulement parmi les militants, mais aussi parmi les sympathisants et électeurs du PCI. Le poids symbolique du qualificatif communiste n'était pas entaché par les régimes de l'ancien bloc de l'Est, que les dirigeants du parti avaient, à de nombreuses reprises, clairement condamnés, au nom précisément d'une acception démocratique du socialisme. L'auteur ne fait pas l'erreur de désigner comme seul responsable Occhetto, quoique la question du changement de nom devenait pour lui affaire personnelle, quasi-obsessionnelle, selon ses propres dires (p. 183). Guidori révèle que le discours de la *Bolognina* du 12 novembre 1989 n'avait aucunement été discuté par la direction, les membres de la direction, de l'aile droite (comme Napolitano, aujourd'hui président de la République) ou de la sensibilité de gauche (notamment Ingrao), n'ayant pris connaissance du projet d'Occhetto qu'au lendemain de son discours. Les raisons de cette précipitation relèvent de deux facteurs, interne et externe. Il semble évident que la chute du mur et l'effondrement programmé du « socialisme réel » créait un cadre idéologique propice à une telle mutation du parti. En interne, Guidori pointe la contradiction entre « un groupe dirigeant restreint qui n'est plus communiste, à la tête d'un parti formé de dirigeants et de militants qui, dans leur immense majorité, se considèrent communistes de nom et de fait » (p. 183). Le légitimisme (pour ne pas dire suivisme) des militants communistes est aussi avancé comme facteur explicatif, à laquelle s'ajoute une foi dans l'unité du parti, qui a primé sur toute autre considération. Nous faisons également nôtre le constat selon lequel « la dramatique faiblesse de la gauche italienne est due précisément à la fin du PCI, à la mort de cette tradition culturelle et politique et de cette communauté différente des femmes et d'hommes qui pendant plusieurs décennies avaient représenté une grande ressource démocratique pour l'Italie ». « La fin du parti », explique encore ce philosophe spécialiste de Gramsci, « aura été également la fin de la participation politique de masse, non pas épisodique ou mouvementiste, dans la société italienne, et il ne reste rien de semblable chez les héritiers du PCI. Un immense patrimoine politique, historique, humain s'est ainsi perdu » (p. 342). Il est vrai que le parti héritier du PCI s'est dilué dans une formation politique hétérogène, faisant confluer en son sein des éléments disparates, dont certains issus de l'ancienne DC, de sorte que *I Democratici* ne peuvent pas même être assimilés à un parti social-démocrate classique, représentant, dans une optique réformiste, les intérêts salariés, mais un conglomérat, un cartel électoral interclassiste défendant principalement, sinon exclusivement, les intérêts des classes moyennes voire des classes supérieures « éclairées », parce que confusément progressistes. On peut aussi ajouter que l'affaiblissement du PCI est aussi un affaiblissement théorique, en ce sens que ce groupe dirigeant restreint évoqué par Liguori semble s'être converti à l'idéologie de la fin de l'Histoire<sup>277</sup>, c'est-à-dire précisément de la fin des idéologies, et au pragmatisme visant à la réforme et non à la transformation du système de production économique. Il ne faut pas non plus omettre que cette transformation s'est déroulée dans le sillage d'une victoire politique spectaculaire, dans les années 1980, du libéralisme économique, à travers la déréglementation généralisée initiée par Margaret Thatcher et Ronald Reagan. La conversion, tout aussi spectaculaire, du PSI de Craxi au « réalisme » économique (à l'instar de François Mitterrand en 1983), à travers la réforme de l'échelle mobile des salaires a mis une pression inédite sur le PCI qui, parce qu'il perdit la bataille référendaire de 1985, en vint à remettre en cause sa culture politique. Le centre de l'appareil dirigeant, animé depuis 1987 par Occhetto et l'aile droite ou

---

<sup>277</sup> Francis Fukuyama, *La fin de l'Histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992.



« miglioriste » de Napolitano, ne furent que les réceptacles de ces doutes, qui se révélèrent compter parmi les principaux facteurs d'implosion. La voie révolutionnaire choisie par le PCI ne signifiait pourtant plus, depuis longtemps, la prise du palais d'Hiver. Gramsci l'envisageait comme un processus, non comme un raptus. Togliatti proposait des « réformes de structures » dans les champs économiques et sociaux, permettant, par la succession de changements partiels, d'agglomérer des forces participant de ce processus. La césure entre voie réformiste et voie révolutionnaire avait été donc largement affinée, et c'était l'un des mérites principaux du PCI que de l'avoir initiée. Ce groupe dirigeant restreint évoqué par Liguori, dont on ne peut douter de la culture politique, semble pourtant avoir feint de l'omettre.

Ainsi, ce passé d'une espérance amène à la conclusion provisoire, non amère, mais lucide, que l'aphorisme de Marx peut être réversible : ce ne sont plus les masses qui font l'Histoire, elles la subissent.

## La Gauche contre elle-même ?

Deux Républiques sont possibles. L'une abattra le drapeau tricolore sous le drapeau rouge, [...] ajoutera à l'auguste devise : *Liberté, Egalité, Fraternité*, l'option sinistre: *ou la Mort*; fera banqueroute, ruinera les riches sans enrichir les pauvres, [...] abolira la propriété et la famille, promènera des têtes sur des piques, [...] fera de la France la patrie des ténèbres, égorgera la liberté, étouffera les arts, décapitera la pensée, niera Dieu [...]. L'autre sera la sainte communion de tous les Français dès à présent, et de tous les peuples un jour, dans le principe démocratique [...]. De ces deux Républiques, celle-ci s'appelle la civilisation, celle-là s'appelle la terreur. Je suis prêt à dévouer ma vie pour établir l'une et empêcher l'autre.

Victor Hugo<sup>278</sup>

Sachez bien que la République n'est pas dans de vaines déclarations, non plus que dans un changement de personnes. Elle n'existera vraiment que lorsque, grâce à l'intervention de tous les citoyens dans les affaires publiques, la volonté, l'intérêt, les besoins du plus grand nombre recevront leur légitime satisfaction.

Georges Sand<sup>279</sup>

Les questions politiques se trouvent si indissolublement liées aux questions sociales, que là où les secondes ne sont pas résolues, il est absolument impossible que les premières le soient.

Louis Blanc<sup>280</sup>

Dans son ouvrage *L'homme contre lui-même*<sup>281</sup>, le philosophe belge d'inspiration thomiste, Marcel De Corte, s'interrogeait sur cette pulsion suicidaire qui poussait l'homme à son propre anéantissement, cette culture de la mort qui a imprégné le XX<sup>e</sup> siècle. La gauche française, la gauche italienne, plus généralement la gauche européenne seraient-elle irriguées d'une même eau tourbée ? Encore faudrait-il, si l'on se positionnait sur une telle ligne, que l'on se convainquît au préalable qu'il existât, qu'il existe et qu'il existera, en tant que concept, un être abstrait quoique tangible dénommé *La Gauche*. Tel n'est pas mon postulat. *La Gauche* n'est pas un concept mais une notion, en ce qu'elle est constamment en évolution, précisément parce qu'elle recouvre plusieurs réalités, plusieurs revendications, quelquefois conciliables, mais le plus souvent structurellement contradictoires, ainsi que les citations mises en exergue, toutes issues de la Révolution de 1848, se proposent de l'illustrer. En tant que telle, *La Gauche* ne serait pas de l'ordre de l'être mais, au mieux, du devoir-être ; elle ne relèverait donc pas du domaine ontique mais déontique.

---

<sup>278</sup> Profession de foi électorale, 26 mai 1848, cité par cité par Samuel HAYAT, *Quand la République était révolutionnaire, citoyenneté et représentation*, Paris, Seuil, 2014, p. 289.

<sup>279</sup> G. SAND, Bulletin de la République, n° 15, 13 avril 1848, cité par S. HAYAT, *op. cit.*, p. 198.

<sup>280</sup> Discours à la séance du 29 avril 1848 de la Commission du gouvernement pour les travailleurs (dite Commission du Luxembourg, en ce qu'elle fut symboliquement installée au palais du Luxembourg, anciennement siège de la Chambre des pairs), in L. Blanc, *La Révolution de Février au Luxembourg*, Paris, Michel Levy, 1848, p. 148.

<sup>281</sup> M. DE CORTE, *L'homme contre lui-même*, Paris, Nouvelles Editions Latines, 1962.

Dès lors, si *La Gauche* n'est pas, à supposer qu'elle ne devrait qu'au mieux être, la question, délibérément provocatrice, posée par l'intitulé de cet article est trompeuse : seules *les gauches* sont, et peuvent dès lors se fondre sporadiquement, sans se confondre, dans une unité nécessairement éphémère qui fonde le mythe de *La Gauche*. L'histoire *des gauches* n'a en effet jamais été irénique. Les déchirements actuels de leurs composantes française ou italienne<sup>282</sup>, par exemple, peuvent certes apparaître problématiques voire préoccupants pour leurs électeurs, sympathisants, militants ou responsables. Ils sont néanmoins sans commune mesure avec les pages les plus rouges... de sang, de la chronique des gauches. L'écrasement de l'insurrection populaire parisienne du 23 juin 1848 par les troupes du général Cavaignac quelques mois seulement après la Révolution de février ; la répression méthodique de la Commune de Paris par Adolphe Thiers, qui en organisa le siège depuis Versailles puis son anéantissement lors de la semaine sanglante du 21 au 28 mai 1871 ; la liquidation sommaire des figures les plus emblématiques du spartakisme allemand, Rosa Luxemburg et Karl Liebknecht, sur ordre du premier président de la République de Weimar, le social-démocrate Friedrich Ebert ; l'exécution des marins de Kronstadt en 1921, pourtant fers de lance des Révolutions de 1905 et 1917<sup>283</sup>, par les soldats de l'Armée rouge sur ordre du gouvernement bolchévique ; les batailles sanglantes entre communistes et anarchistes pendant la Guerre civile espagnole ; l'envoi en novembre 1948 par Jules Moch, ministre socialiste de l'intérieur du Gouvernement Queuille, de 60000 CRS et soldats, pour mater les mineurs des charbonnages du Nord<sup>284</sup>, qui se solda par six morts et nombre de blessés parmi les grévistes, puis le licenciement de plus de 3 000 mineurs<sup>285</sup>, l'emprisonnement d'autres... Ce recensement, tant fastidieux que morbide, n'est hélas pas exhaustif... Alors si *La Gauche* existe, disons qu'elle a pour ancêtre direct Caïn !

Pourtant, pourrait-on rétorquer, il y eut par exemple en France, le Cartel des gauches<sup>286</sup> de 1924 à 1926, le Front populaire de 1936<sup>287</sup> puis, de 1945 à 1947, le tripartisme<sup>288</sup>, l'accession

---

<sup>282</sup> Que nous traiterons *infra*, dans le développement *Détour furtif par le temps court*.

<sup>283</sup> A ce titre honorés par Trotsky en 1917, qui les appela « la valeur et la gloire de la Russie révolutionnaire ».

<sup>284</sup> Mobilisés par la CGT avec l'appui du PCF en raison d'un écart alarmant entre les salaires et les prix.

<sup>285</sup> Reconnus illégaux par la Cour d'appel de Versailles dans son arrêt du 10 mars 2011, qui a cependant fait l'objet d'une cassation partielle et partiellement sans renvoi par la chambre sociale de la Cour de cassation dans son arrêt n° 2102 du 9 octobre 2012, vidant la décision d'appel de sa substance : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechExpJuriJudi&idTexte=JURITEXT000026486519&fastReqId=433597319&fastPos=1>; cf. notamment, sur ce dernier arrêt, Christophe RADÉ, « Tempus fugit : épilogue judiciaire dans l'affaire des mineurs des Houillères du Nord », in *Lexbase Hebdo, édition sociale*, n° 503 du 25 octobre 2012.

Devant une telle décision, le législateur fut placé face à ses responsabilités. En effet, lors de la discussion sur le projet de loi de finances 2015, le Gardes des sceaux, Christine Taubira a présenté devant l'Assemblée nationale un amendement qu'elle a défendu en ces termes : « Ce que nous proposons aujourd'hui, c'est en premier lieu d'inscrire dans la loi le caractère discriminatoire et abusif des actes commis à l'encontre de ces mineurs. C'est un acte symbolique : la reconnaissance de l'injustice commise par la force publique, c'est-à-dire par la puissance publique, à leur encontre. L'amendement tend en outre à octroyer aux personnes concernées [...] ou, en cas de décès, à leurs ayants droit, une allocation forfaitaire de 30 000 € ». L'amendement a été adopté (amendement n° 203 rectifié, lors de la première séance du 28 octobre 2014 de la chambre basse) : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2014-2015/20150037.asp>.

Il est contenu dans l'article 100 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029988857&categorieLien=id>).

<sup>286</sup> En fait, une simple alliance électorale entre radicaux et socialistes, la SFIO refusant de participer au gouvernement Herriot, qu'elle soutint néanmoins au Parlement. L'expérience se conclut en définitive par un véritable fiasco, le président du Conseil s'obstinant dans une orthodoxie économique de combat effréné contre l'inflation, quand on le conjurait d'y renoncer [toute ressemblance serait absolument consciente], validant ainsi une politique déflationniste désastreuse, alors même qu'il stigmatisait, dans une formule demeurée célèbre, « le

en 1981 à la présidence de la République de François Mitterrand, qui convint<sup>289</sup> de faire entrer dans le Gouvernement Mauroy quatre ministres communistes, la troisième cohabitation où Lionel Jospin, Premier ministre, composa un Gouvernement de « gauche plurielle », de 1997 à 2002<sup>290</sup>. Il y eut les avancées sociales, les deux, quatre, puis cinq semaines de congés payés, les 40 heures de travail hebdomadaires, réduites à 39 puis 35, la sécurité sociale, l'entrée des syndicats dans l'organigramme des entreprises, les lois Auroux, le statut de la fonction publique, le RMI, la CMU, il y eut l'abolition de la peine de mort, la décentralisation, le PACS (qui ouvrait logiquement la voie, en 2013, au mariage homosexuel), la parité... Alors, dira-t-on, ces gauches ne seraient plus désormais fratricides puisqu'elles savent se retrouver sur ces réformes sociales et sociétales ! Voire... Mais admettons... provisoirement. Pourtant ces dates, aussi cruciales fussent-elles, n'invalident pas le postulat. Tout au contraire, elles nourrissent le mythe<sup>291</sup> de l'unité de *La Gauche* dont se revendiquerait l'insaisissable « peuple de gauche ».

Quelles sont alors les raisons d'un tel fratricide, qu'il fût patent ou qu'il demeure symbolique ? Opérons un détour furtif par le temps présent pour effectuer ensuite un retour nécessaire sur un passé prégnant, aux fins d'éprouver le postulat liminaire.

---

mur de l'argent ». Cf. Jean-Noël JEANNENEY, *Leçon d'histoire pour un gauche au pouvoir, la faillite du Cartel (1924-1926)*, Paris, Fayard, 1977.

<sup>287</sup> Issu d'une alliance inédite entre radicaux, socialistes et communistes, ces derniers n'entrant pas dans le gouvernement Blum (qui fit d'ailleurs long feu, de juin 1936 à juin 1937), le PCF l'assurant cependant de son « soutien sans participation ».

<sup>288</sup> Associant la SFIO, le PCF et les démocrates-chrétiens du MRP au gouvernement. La même expérience eut lieu, durant les mêmes années, en Italie.

Mais, pour des raisons similaires, c'est-à-dire le lancement du plan Marshall d'une part, (cf. le discours de Georges Marshall, [[http://www.cvce.eu/obj/discours\\_de\\_george\\_marshall\\_harvard\\_5\\_juin\\_1947-fr-dc2f8c43-4269-48c8-ab58-2ef075080e6c.html](http://www.cvce.eu/obj/discours_de_george_marshall_harvard_5_juin_1947-fr-dc2f8c43-4269-48c8-ab58-2ef075080e6c.html)], secrétaire d'Etat du Président Truman, tenu le 5 juin 1947 à l'Université d'Harvard, détaillant l'*European Recovery Program* – dont la philosophie générale était déjà contenue dans les accords Blum-Byrnes – ce dernier étant le prédécesseur de Marshall au poste de secrétaire d'Etat) et l'hostilité affichée des américains à la participation gouvernementale des communistes dans deux pays membres de l'OTAN d'autre part, les ministres, italiens et français, furent évincés en 1947. Ces derniers ne participèrent plus à un quelconque gouvernement jusqu'en 1981. Quant aux communistes italiens, ils ne furent plus jamais en responsabilité au plan national.

Voir, pour la France, Philippe BUTON « L'éviction des ministres communistes », in Serge BERNSTEIN, Pierre MILZA (dir.), *L'année 1947*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, Chapitre XV ; pour l'Italie, cf. notamment Geneviève BIBES, Marc LAZAR, « ITALIE - La vie politique depuis 1945 », *Encyclopædia Universalis* [en ligne, sur abonnement], <http://www.universalis.fr/encyclopedie/italie-la-vie-politique-depuis-1945/>, pp. 3 à 6 du fichier PDF .

<sup>289</sup> Malgré la rupture, en 1977, du programme commun signé entre socialistes, communistes et radicaux de gauche cinq ans auparavant.

<sup>290</sup> Associant les principales composantes des formations de gauche (PS, PRG, PCF, MDC et Verts), à l'exception toutefois des partis trotskystes (LCR – aujourd'hui dénommé NPA – et LO notamment), hostiles à toute « compromission ».

<sup>291</sup> Mythe particulièrement attesté par la persistance de la mémoire du Front populaire. Ainsi que l'exprime Jacques Julliard, « Le Front populaire est dans l'histoire de la gauche un moment exceptionnel, parce qu'il représente l'apogée de la civilisation ouvrière en France [...]. La classe ouvrière cesse d'être une abstraction et devient [...] pour un court laps de temps [...] un organisme vivant, un acteur en chair et en os à l'intérieur de la société française », J. JULLIARD, *Les gauches françaises, 1762-2012*, Paris, Flammarion, Champs histoire (édition poche), 2013, p. 486. Pour un *court laps de temps* insiste l'auteur ! On pourrait ajouter que cet interstice n'a connu aucune réplique. Car l'un des problèmes des gauches est, précisément, la représentation de son électorat.

## 1. Détour furtif par le temps présent

L'une des vieilles revendications du patronat italien, la *Confindustria*, a trouvé oreilles attentives chez le très médiatique président du Conseil, Matteo Renzi, issu du Parti démocrate de centre-gauche. La suppression de l'article 18 du statut des travailleurs<sup>292</sup> (loi n° 300 du 20 mai 1970), qui imposait la réintégration d'un salarié abusivement licencié, c'est-à-dire pour motifs illégitimes ou économiquement infondés, est actée. Par la loi n° 183 du 10 décembre 2014, le gouvernement Renzi a obtenu pouvoir de procéder par décrets législatifs pour refondre notamment l'article 18 mentionné plus haut. Ces derniers, décidés en conseil des ministres le 20 février 2015, n'ont pas encore été publiés<sup>293</sup>. On en connaît néanmoins la substance<sup>294</sup>: il sera désormais possible de licencier les salariés sans obligation de réintégration, en cas de licenciements disciplinaires ou économiques injustifiés. Pour les premiers, une protection, en réalité théorique, est apportée, à la condition toutefois que soit démontrée « l'inexistence du fait matériel contesté », ce qui posera inéluctablement le problème de la preuve, dont la charge incombera au demandeur... Dans tous les autres cas, à l'exception des licenciements discriminatoires, le *Jobs Act*<sup>295</sup>, « troque » la réintégration du salarié injustement remercié contre une indemnisation indexée à son ancienneté.

Comprenons bien ici que nous sommes plus dans l'ordre du symbolique que de l'économique ; en effet, ainsi qu'il a été justement observé, l'article 18 avait déjà fait l'objet d'un rétrécissement substantiel de son champ d'application par la loi n° 92 du 28 juin 2012 sous le gouvernement Monti<sup>296</sup>. L'impact économique du *Jobs Act*, au moins pour ce qui concerne l'article 18 sera, au mieux, insignifiant. Mais ne faut-il pas susciter la confiance, ne doit-on pas insuffler un souffle nouveau, un vent de modernisme bousculant les archaïsmes ? Cette vieille antienne, cache-sexe aussi commode qu'éculé, François Hollande, Manuel Valls et leur ministre de l'économie, Emmanuel Macron, y ont eu également recours pour faire passer en première lecture – et finalement au forceps (utilisation, le 17 février 2015, de l'article 49 alinéa 3<sup>297</sup>) – le projet de loi « pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques » à l'Assemblée nationale.

---

<sup>292</sup> Cf. Laurent PENNEC, « La réforme du droit du travail en Italie », in *La lettre d'Italie* (ci-après *LLI*), n°5, octobre 2014, pp. 26-27.

<sup>293</sup> A l'heure de la rédaction de cet article.

<sup>294</sup> <http://www.leggioggi.it/2015/03/02/jobs-act-addio-art-18-in-vigore-contratto-tutele-crescenti/>.

<sup>295</sup> Au passage, que l'on note l'utilisation plus que fréquente, depuis... Berlusconi, de la novlangue italienne dévoyant la langue de Shakespeare, à des fins économiques à forte prégnance néolibérale, sous l'influence évidente, au Royaume-Uni (depuis Thatcher, immortelle auteure de l'impayable formule – si l'on permet la trivialité de l'expression, au regard de l'indigence du propos – « *There is no alternative* », dite « *TINA* ») et aux Etats-Unis (depuis Reagan) des théories de Hayek et Friedman !

<sup>296</sup> L. PENNEC, *ibidem*.

<sup>297</sup> L'utilisation de cette « arme lourde » du parlementarisme rationalisé version V<sup>e</sup> République signe pourtant un aveu de faiblesse : l'exécutif redoutait en effet que son projet de loi ne passât, au mieux, qu'avec le soutien de quelques parlementaires de droite (certains députés UDI et UMP ayant en effet affirmé qu'ils voteraient le texte), alors que le Front de Gauche se serait prononcé contre et que nombre de députés de gauche, socialistes « frondeurs », et écologistes, s'y seraient opposés. La motion de censure déposée en réaction n'avait, comme il était prévisible, aucune chance d'être accueillie, les députés socialistes « frondeurs » étant piégés par le chantage institutionnel du 49 alinéa 3 : la voter eût été se solidariser avec l'opposition de droite – avec le risque consécutif d'un renversement du gouvernement – quand leur démarche, interne, tenait du rapport de force au sein du groupe PS à l'Assemblée pour réorienter, par amendements, le projet de loi. Partant, néanmoins, la fracture consciemment suscitée par le duo exécutif augure mal du congrès du PS, qui aura lieu du 5 au 7 juin 2015 à Poitiers, tant les positionnements apparaissent inconciliables et, de fait, la fameuse « synthèse » socialiste

Le parallèle n'est évidemment pas fortuit. Matteo Renzi s'est refusé au dialogue social<sup>298</sup>, ce qui entraîna, chose rarissime, un appel à une grève générale le 12 décembre 2014 à l'initiative de la CGIL et de l'UIL, donnant lieu à des manifestations massives dans toute l'Italie<sup>299</sup>. A l'adresse notamment de la CGIL, dont le nom de sa première responsable, Susanna Camusso est explicitement prononcé, Matteo Renzi, adepte effréné du *storytelling*<sup>300</sup>, avait déclaré sans ambages, dans une vidéo postée sur YouTube (!) : « aux syndicats qui veulent nous contester, je ne demande même pas de nous donner au moins le temps de leur présenter nos propositions, avant même qu'ils ne polémiquent. Je leur demande : mais où étiez-vous ces dernières années, quand s'est produite la plus grande injustice qu'a connue l'Italie, l'injustice entre ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas, entre ceux qui ont un CDD, les précaires et surtout ceux qui ne peuvent même pas penser construire un projet de vie parce que l'on a seulement pensé à défendre des batailles idéologiques, plutôt qu'affronter les problèmes concrets des gens, les droits de ceux qui n'en ont pas, c'est-à-dire ceux qui nous intéressent, alors que nous, nous les défendrons de façon concrète et sérieuse »<sup>301</sup>. La prise à témoin de l'opinion publique, via les nouvelles technologies de l'information, semble démontrer, s'il en était besoin, le mépris caractérisé (autant que démagogique) des corps intermédiaires affiché par le jeune président du Conseil italien. Mais visons plus loin : entrevoyons l'infratexte d'une telle allocution. Ainsi que l'exprime le politiste Christophe Bouillaud, « comment interpréter ce positionnement du PD, qui semble s'éloigner de plus en plus de l'histoire du mouvement ouvrier italien ? Seulement par sa volonté de complaire aux attentes de l'UE et des marchés financiers en terme de "réformes structurelles", de gérer au mieux l' "État de consolidation fiscale" dont l'Italie

---

compromise. Un sondage publié le 20 février par l'institut Odoxa révèle le pessimisme des personnes interrogées quant à l'unité du PS après l'utilisation par le Premier ministre de l'engagement de la responsabilité de son gouvernement sur le projet de loi Macron : 60 % de l'échantillon pense que le PS risque d'imploser (38 % pour les sympathisants socialistes, 45 % pour les sympathisants de gauche). D'autant que, pour 52 % des sondés, les députés « frondeurs » ne doivent pas quitter leur parti (60 % pour les sympathisants socialistes, 62 % pour les sympathisants de gauche) : <http://www.odoxa.fr/wp-content/uploads/2015/02/Odoxa-pour-Itélé-CQFD-et-le-Parisien-Aujourd'hui-en-France-La-situation-du-Parti-socialiste.pdf>.

<sup>298</sup> Tout comme il le fit quand il était maire de Florence :

<http://www.mediapart.fr/journal/international/300714/matteo-renzi-le-toscan-qui-vide-la-gauche-de-son-contenu-22>.

<sup>299</sup> <http://www.mediapart.fr/journal/international/121214/en-italie-la-rue-dit-non-aux-reformes-renzi>. Voir notamment, sur le *storytelling* de Renzi, deux enquêtes édifiantes respectivement livrées par Amélie Poinot et Christian Salmon, journalistes de *Mediapart* : <http://www.mediapart.fr/journal/international/280714/matteo-renzi-lascension-fulgurante-dun-tacticien-12> puis <http://www.mediapart.fr/journal/international/211214/matteo-renzi-ou-l-art-de-courir-1> et <http://www.mediapart.fr/journal/international/241214/matteo-renzi-2-lost-transgression>.

Le recours immodéré à la communication a été par ailleurs très justement analysé par Michaël Bardin dans les colonnes du cinquième numéro de cette *Lettre*, dans son développement sur « les limites de la "communication Renzi" » : M. BARDIN, « *Réforme et Communication*, les maîtres-mots de l'action du Gouvernement Renzi », in *LLI*, n° 5, octobre 2014, pp. 24-26.

<sup>300</sup> Voir notamment, sur le *storytelling* de Renzi, deux enquêtes édifiantes respectivement livrées par Amélie Poinot et Christian Salmon, journalistes de *Mediapart* : <http://www.mediapart.fr/journal/international/280714/matteo-renzi-lascension-fulgurante-dun-tacticien-12> puis <http://www.mediapart.fr/journal/international/211214/matteo-renzi-ou-l-art-de-courir-1> et <http://www.mediapart.fr/journal/international/241214/matteo-renzi-2-lost-transgression>.

Le recours immodéré à la communication a été par ailleurs très justement analysé par Michaël Bardin dans les colonnes du cinquième numéro de cette *Lettre*, dans son développement sur « les limites de la "communication Renzi" » : M. BARDIN, « *Réforme et Communication*, les maîtres-mots de l'action du Gouvernement Renzi », in *LLI*, n° 5, octobre 2014, pp. 24-26.

<sup>301</sup> « Renzi alla Cgil : noi pensiamo ai precari, voi dove eravate? » : <http://youtu.be/INg8eAcodEw>, vidéo postée le 19 septembre 2014.

constitue l'exemple parfait avec sa dette publique de plus de 130 % du PIB ? »<sup>302</sup>. Plus avant, l'auteur, qui feignait la naïveté, révèle la réalité de la *maschera* renzienne, ne relevant aucunement d'une *svolta*, c'est-à-dire d'un tournant programmatique, mais s'inscrivant, bien au contraire, dans la continuité d'une politique économique parfaitement assumée : « Le choix par Matteo Renzi de l'économiste Pier Carlo Padoan, vice-président depuis 2007 et économiste en chef depuis 2009 de l'OCDE, comme ministre de l'Économie et des Finances s'inscrit [...] dans une continuité. Au-delà de la querelle publique et européenne sur le niveau du déficit souhaitable pour l'Italie en 2014 et en 2015, la réponse que Pier Carlo Padoan a faite le 21 novembre 2014 aux demandes de précisions sur sa politique économique de la part de la Commission européenne illustre la parfaite conformité entre les choix annoncés par le gouvernement Renzi en matière économique et sociale et les suggestions des institutions internationales et européennes. Cette conformité implique pour le moins un très faible lien avec les choix traditionnels du mouvement ouvrier »<sup>303</sup>. Dès lors, la rupture avec le syndicalisme italien, et notamment la CGIL, alliée historique du PCI puis du PD, signe le rapprochement, désormais ouvertement assumé, avec les thèses économiques orthodoxes, traditionnellement portées par la droite.

Un tel constat ne peut qu'interpeller l'observateur français, qui se remémore la campagne présidentielle de 2012 d'un certain... Nicolas Sarkozy. Le candidat de l'UMP n'hésitait alors pas à déclarer, dans un meeting tenu à Marseille le 19 février 2012 : « Pendant cinq ans, j'ai pu mesurer la puissance des corps intermédiaires qui s'interposent parfois entre le peuple et le sommet de l'État, qui prétendent souvent parler au nom des Français et qui en réalité confisquent la parole des Français ». L'identification des corps intermédiaires que le candidat, finalement défait, stigmatisait était claire : lors d'un discours précédemment tenu à l'occasion du meeting d'Annecy du 16 février de la même année, le président sortant s'en était déjà pris à eux en ce qu'ils faisaient, selon ses dires « écran entre le peuple et le gouvernement », citant alors explicitement « les syndicats, les partis, les groupes de pression, les experts, les commentateurs ». La similitude des propos tenus par l'ancien chef d'Etat français et l'actuel chef de Gouvernement italien ne laisse pas d'étonner, brouillant plus encore les cartes du positionnement politique, c'est-à-dire de la « bipolarisation spatiale »<sup>304</sup> droite/gauche.

D'autant qu'au sein d'une même formation politique, Parti démocrate en Italie, Parti socialiste en France, les clivages manifestés au grand jour ne sont plus de vaines querelles picrocholines de tendances, auxquelles ont toujours été habitués, jusqu'à la lassitude, les « solférinologues » français<sup>305</sup> ; ils révèlent désormais les béances, les gouffres idéologiques internes de socialistes qui se déchirent jusqu'à leur nom<sup>306</sup>...

---

<sup>302</sup> C. BOUILLAUD, « La gauche italienne à l'heure du "renzisme" », Fondation Jean Jaurès, p. 11 : <http://www.jean-jaures.org/content/download/20617/211473/version/2/file/gaucheitalienne-Bouillaud.pdf>

<sup>303</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>304</sup> L'expression est empruntée à J. JULLIARD, *op. cit.*, pp. 131 et s.

<sup>305</sup> Spécialistes du PS, ainsi appelés en raison du siège parisien de ce parti, rue de Solférino.

<sup>306</sup> Que l'on observe, pour s'en convaincre, la remise en cause implicite par Manuel Valls du qualificatif socialiste. Le Premier ministre, dans un entretien accordé à l'hebdomadaire *L'Obs* déclare, sans aménités, qu'« il faut en finir avec la gauche passiste ». Interrogé en ces termes par l'interviewer sur sa vision de la gauche : « Cette gauche est pragmatique plus qu'idéologique ? », le chef de gouvernement répond : « Oui, parce que l'idéologie a conduit à des désastres mais la gauche que je porte garde un idéal : l'émancipation de chacun. Elle

On ne reviendra pas plus avant sur la lutte interne au Parti démocrate entre la « vieille garde », issue des cadres du Parti communiste italien – moquée par le *rottamatore* autoproclamé Renzi et les « modernes », dont il est devenu chef de file. Le débat sur l'article 18 a été tranché<sup>307</sup>, marquant la défaite des « historiques » de l'ancien PCI ; d'autant que l'un d'eux, l'ancien Président de la République Giorgio Napolitano<sup>308</sup>, prit nettement position, peu après la « sortie » de Renzi précédemment évoquée, pour la promotion du *Jobs Act*, attaquant par là même la minorité du Parti démocrate et les syndicats : « dans ce pays que nous aimons, nous ne pouvons plus rester prisonniers des conservatismes, corporatismes et injustices »<sup>309</sup>. Ces propos raisonnent étrangement, « comme si l'oreille n'avait le vertige de n'entendre jamais revenir en écho »<sup>310</sup> des paroles prononcées par un Renzi, un Valls, un Macron, un Hollande, un Sarkozy (cherchez l'intrus !) ou tout autre « moderne » ou « pragmatique »...

Revenons maintenant sur les déchirements internes au Parti socialiste. Ils tendent à démontrer, par l'absurde, l'éclatement de tout point d'ancrage, puisqu'un parti de gouvernement de gauche, le principal parti de gouvernement à gauche, détenteur de la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale sous l'actuelle mandature, n'est plus en mesure – première sous la V<sup>e</sup> République – de convaincre ses parlementaires de voter de façon homogène les textes présentés par l'exécutif. Les « frondeurs »<sup>311</sup> rechignent, le Président louvoie, le Premier ministre, le président du groupe PS à l'Assemblée admonestent, la cacophonie s'installe, les militants socialistes se désolent : la synthèse a vécu ! Difficile pour autant de s'abasourdir quand l'électeur se remémore le discours du candidat socialiste au Bourget le 22 janvier 2012 : « Dans cette bataille qui s'engage, je vais vous dire qui est mon adversaire, mon véritable adversaire. Il n'a pas de nom, pas de visage, pas de parti, il ne présentera jamais sa candidature, il ne sera donc pas élu, et pourtant il gouverne. Cet adversaire, c'est le monde de la finance »<sup>312</sup>. Quel lyrisme, quel art oratoire ! Dès lors, l'électeur ayant opté, au moins au second tour, pour l'impétrant le mieux placé à gauche, ne peut que s'interroger quand, le 31 décembre 2013, le candidat devenu président lui présente ses vœux, lui annonçant tout de go un ensemble de mesures contenues dans un « pacte de responsabilité et de solidarité » fondé, selon les termes de François Hollande, « sur [un] principe simple : moins de charges sur le travail »<sup>313</sup>, moins de contraintes sur leurs activités et, en même temps, une contrepartie, plus

---

est pragmatique ». « Pas socialiste ? » relance le journaliste ; Manuel Valls répond « je le répète : pragmatique, réformiste et républicaine ». Interrogé ensuite sur la question du changement de nom de sa formation politique, le Premier ministre répond, laconique, « Pourquoi pas ? », in *L'Obs*, édition du 23 octobre 2014. Étrange écho au discours dit de la *svolta della Bolognina* prononcé à Bologne par le dernier secrétaire général du PCI le 12 novembre 1989, qui constitua l'acte I du suicide de ce parti politique (qu'il me soit ici permis de renvoyer à J. GIUDICELLI, « Esquisse d'une histoire du Parti communiste italien : le passé d'une espérance (1921- 1991) », in *LLI*, n° 3, octobre 2013, p. 30).

<sup>307</sup> Voir, sur le débat interne, M. BARDIN, « Réforme et Communication », *art. cit.*, p. 25.

<sup>308</sup> Il est vrai issu de l'aile *miglioriste* du PCI. Cf. l'article précité, « Esquisse d'une histoire du Parti communiste italien ».

<sup>309</sup> [http://www.huffingtonpost.it/2014/09/22/giorgio-napolitano-lavoro\\_n\\_5862250.html?utm\\_hp\\_ref=italy](http://www.huffingtonpost.it/2014/09/22/giorgio-napolitano-lavoro_n_5862250.html?utm_hp_ref=italy).

<sup>310</sup> L'emprunt provient de Julien GRACQ, *Le Rivage des Syrtes*, Paris, Corti, 1951.

<sup>311</sup> On peut s'étonner de cette terminologie, abondamment employée par les *mass media*, quand on connaît l'histoire de la Fronde, mais passons...

<sup>312</sup> <http://tempsreel.nouvelobs.com/politique/election-presidentielle-2012/sources-brutes/20120122.OBS9488/1-integralite-du-discours-de-francois-hollande-au-bourget.html>

<sup>313</sup> L'expression de « charges sur le travail » détonne, plus encore qu'elle étonne, car elle connote : ce sont habituellement la droite et les économistes orthodoxes (entendons libéraux voire ultra-libéraux) qui l'emploient. D'autant que, juridiquement, il s'agit de cotisations sociales...



d'embauches et plus de dialogue social »<sup>314</sup>. Le président se garde prudemment de traduire de façon explicite ses vœux, c'est-à-dire de nommer les choses, ne faisant que les suggérer, préférant réserver l'annonce de mesures concrètes à la conférence de presse du 14 janvier 2014<sup>315</sup>. A la Saint Sylvestre, il ne prononce donc pas encore les mots ; il ne dira pour autant pas, deux semaines après, qu'il enracine définitivement son mandat dans une politique économique de l'offre<sup>316</sup> <sup>317</sup> qui, malgré ses dires, n'exige aucune contrepartie, au sens juridique, soit synallagmatique du terme. En effet, ce « pacte » prévoit, un allègement des « coûts » ou « charges » du travail de dix milliards d'euros, venant s'ajouter au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), acté par un autre « pacte », tout autant unilatéral (oxymore volontaire...), qualifié de compétitivité<sup>318</sup> et chiffré à vingt milliards. Des voix, issues de partenaires gouvernementaux non socialistes, s'inquiètent. Des économistes hétérodoxes (entendons néo-keynésiens) se gaussent, soulignant un glissement marqué à droite de la politique économique du président Hollande<sup>319</sup>.

---

<sup>314</sup> <http://www.elysee.fr/videos/v-oelig-ux-de-francois-hollande-aux-francais-pour-l-039-annee-2014/>.

<sup>315</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=z2tGk9UsFH4>.

<sup>316</sup> Philippe FRÉMAUX, « Le pacte de responsabilité : une politique de l'offre qui ne dit pas son nom », in *Alternatives économiques*, janvier 2014 ; [http://www.alternatives-economiques.fr/pacte-de-responsabilite---une-politique-de-l-offre-qui-ne-dit-pas-son-nom\\_fr\\_art\\_633\\_66804.html](http://www.alternatives-economiques.fr/pacte-de-responsabilite---une-politique-de-l-offre-qui-ne-dit-pas-son-nom_fr_art_633_66804.html).

<sup>317</sup> Le président se contenta de revendiquer, pour la première fois, son affiliation social-démocrate, ce qui pourrait là encore prêter à débat. Voir à ce sujet l'interview, accordée au *Nouvel observateur* quelques heures après la conférence de presse du président de la République, par l'économiste Elie Cohen (beaucoup plus orthodoxe, quoiqu'il se défende de cette étiquette, que l'auteur cité dans la note précédente...). Selon lui, « pour la première fois le chef de l'Etat a expliqué clairement sa vision, c'est-à-dire ce que signifie une économie sociale de l'offre. Désormais, il assume et aspire à un tournant social-démocrate. Il a d'ailleurs eu un mot d'esprit pour montrer le côté ridicule du keynésianisme primaire. On voit que l'enfant de Jacques Delors qu'il est a de beaux restes. Mais ce tournant s'annonce difficile car ce n'est pas dans la culture française. François Hollande veut créer cette habitude de la négociation, de la contractualisation, et de l'évaluation ». <http://tempsreel.nouvelobs.com/economie/20140114.OBS2333/hollande-assume-un-tournant-social-democrate.html>.

<sup>318</sup> Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, présenté par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault le 6 novembre 2012 après remise, la veille, du rapport Gallois sur la compétitivité française (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000591/0000.pdf>).

<sup>319</sup> Voir Camille SELOSSE, Florence TRICOIRE et Michel SOUDAIS, « Le pacte Élysée-Medef », in *Politis*, janvier 2014 : <http://www.politis.fr/Le-pacte-Elysee-Medef,25138.html>.

Il faut par ailleurs noter la prise de distance manifeste de Thomas PIKETTY. Cet économiste, néo-keynésien reconnu (auteur d'un essai très remarqué – *Le Capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Editions du Seuil, 2013 – par lequel il démontre notamment que le rendement du capital est devenu très largement supérieur au taux de croissance – formule «  $r > g$  » –, de sorte que l'écart entre les revenus du capital et du travail est devenu exponentiel en quelques décennies, agrandissant de fait le fossé entre riches et pauvres) fut très longtemps un proche du PS, jusqu'à figurer parmi les conseillers de Ségolène Royal lors de la campagne présidentielle de 2007. Cosignataire d'une tribune, publiée dans *Le Monde* en avril 2012 ([http://abonnes.lemonde.fr/idees/article/2012/04/17/nous-economistes-soutenons-hollande\\_1686249\\_3232.html](http://abonnes.lemonde.fr/idees/article/2012/04/17/nous-economistes-soutenons-hollande_1686249_3232.html)), dans laquelle il appelait à voter pour le François Hollande, il eut néanmoins, en juin 2014, des mots très durs à l'égard de l'orientation économique suivie par le pouvoir : « Je pense qu'il y a un degré d'improvisation dans la politique fiscale et la politique économique de François Hollande qui est effectivement assez consternant ». Et de poursuivre ainsi : « Plus grave encore, l'absence de proposition sur le front européen ». ([http://abonnes.lemonde.fr/economie/video/2014/06/28/thomas-piketty-en-cinq-mots-clefs\\_4446587\\_3234.html](http://abonnes.lemonde.fr/economie/video/2014/06/28/thomas-piketty-en-cinq-mots-clefs_4446587_3234.html)).

Conséquent, l'économiste refusa en janvier 2015 la légion d'honneur dont le gouvernement (finalement peu rancunier), voulait l'honorer.

Si tournant y a-t-il, il ne date pourtant pas du début de l'année 2014. En effet, et conformément à ses engagements<sup>320</sup>, François Hollande entendit rompre avec son prédécesseur aux fins de relancer le dialogue social. Louable entreprise (si l'on me permet de jouer de ce mot...), certes, qui semble trancher avec la conflictualité que le chef de gouvernement italien entretient sciemment avec les centrales syndicales. Pourtant ! Considérons en effet la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 « relative à la sécurisation de l'emploi », dont on peut sans risque affirmer que sa qualification procède de l'antiphrase. Comme on le sait, cette loi est quasiment le décalque de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013, conclu entre la CFTD, la CFTC, la CGC et le MEDEF, la CGT et FO ayant refusé d'y apposer leur signature. Or, depuis la réforme de la représentativité syndicale réalisée par la loi du 20 août 2008, un accord doit, pour être valable, recueillir la signature de syndicats représentatifs ayant obtenu au moins 30 % des voix lors des élections professionnelles dans les entreprises (et, lors du scrutin de représentativité organisé pour les salariés des TPE). Mais, jusqu'à la décision du ministre du travail, qu'il devait rendre au plus tard le 22 août de cette même année, la loi de 2008 prévoyait que les règles anciennes continuaient, à titre provisoire, de s'appliquer : l'accord, pour être valable, devait être signé, ce qui fut le cas, par trois des cinq syndicats représentatifs. Pourtant, le ministre temporisa pour communiquer les chiffres. Marie-Laure Morin<sup>321</sup> s'interrogeait – dans un article signé sur son blog et hébergé par *Mediapart* – en ces termes, peu après la conclusion de l'ANI : « Pour un prétendu nouveau modèle social, peut-on se satisfaire d'une représentativité caduque ? Compte tenu [...] de l'importance d'un accord qui prétend fonder un nouveau modèle, on aimerait savoir si les signataires représentent 30 % des suffrages exprimés des salariés, puisque dès aujourd'hui on peut le savoir. .... Il en va de la légitimité même de l'accord »<sup>322</sup>. Le Gouvernement Ayrault aurait-il voulu dissimuler la faible représentativité d'un accord conclu par des organisations syndicales elle-même faiblement représentatives qu'il ne s'en serait pas pris autrement... Il ne s'en est d'ailleurs pas pris autrement ! Mais là n'est pourtant pas encore l'essentiel. L'accord conclu constitue, en dépit de l'intitulé de la loi qui le reprend quasiment terme à terme, une régression sociale. Marie-Laure Morin insiste sur la pression des milieux économiques : « les dispositions concernant le contentieux prud'homal individuel (délai de prescription raccourcis, possibilité de transaction en conciliation moyennant indemnité forfaitaire en cas de contestation du licenciement), ont principalement pour objet de limiter l'intervention du judiciaire. Selon les théories économiques qui nous gouvernent, la possibilité d'intervention d'un juge en cas de licenciement serait une source de rigidité du marché du travail, car par définition il y a une incertitude sur la solution contentieuse (ce qui serait la pire des choses) »<sup>323</sup>. Mireille Poirier relève quant à elle que la transposition par le législateur (et donc la majorité socialiste, sous la pression constante de l'exécutif) des articles 25 et 26 de l'ANI auraient d'avantage pour

---

<sup>320</sup> Lors de la désormais fameuse anaphore prononcée lors du débat télévisé du 2 mai 2012 qui l'opposait, dans l'entre-deux tours de la présidentielle, au président sortant, François Hollande déclara en particulier : « Moi président de la République, je ferai en sorte que les partenaires sociaux puissent être considérés, aussi bien les organisations professionnelles que les syndicats, et que nous puissions avoir régulièrement une discussion pour savoir ce qui relève de la loi, ce qui relève de la négociation ».

<sup>321</sup> Ancienne Conseillère à la Cour de cassation et ancienne directrice de recherche au CNRS.

<sup>322</sup> M.-L. MORIN, « Le patronat et le dialogue social, une approche étriquée », 16 janvier 2013 ; <http://blogs.mediapart.fr/blog/marie-laure-morin/160113/le-patronat-et-le-dialogue-social-une-etriquee>

<sup>323</sup> *Ibidem*

objet de « sécuriser les décisions patronales » que l'emploi<sup>324</sup>. Le politique, le législateur ont été ainsi invités à se taire, c'est-à-dire à se muer en pâles copistes de l'ANI. Etonnante conception du dialogue social et du rôle du politique.

Les politiques économiques menées des deux côtés des Alpes par des exécutifs estampillés « de gauche » ne semblent ainsi remettre en cause ni la finance, ni l'austérité, ni la pression du milieu patronal. Dit autrement, il est par conséquent pour le moins difficile d'affirmer que ces gouvernements, qui procèdent pourtant effectivement d'électeurs de gauche, mènent réellement une politique pouvant s'en revendiquer. Mais, précisément, quel curseur permet de situer une politique à gauche ou à droite de l'échiquier politique ? L'Histoire !

## 2. Retour nécessaire sur un passé prégnant

La France a dû compter un siècle pour établir irréversiblement<sup>325</sup> la République. De la nuit du 4 août 1789 – dont l'abolition des privilèges contenait en germe l'idéal républicain –, de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 – qui, balayant l'ordre ancien, établissait les bases de notre droit moderne –, de la proclamation par la Convention, le 21 septembre 1792, de la République – sanctionnant ainsi une monarchie constitutionnelle discréditée par le double jeu de Louis XVI –, à la loi de révision

---

<sup>324</sup> Mireille POIRIER, « A propos de la retranscription gouvernementale de l'ANI du 11 janvier 2013 : "sécurisation de l'emploi" ou "sécurisation des décisions patronales" ? », in *Droit ouvrier*, 2013, pp. 240-249. L'auteur remarque en effet : « Le gouvernement a décidé de retranscrire "fidèlement et sans délai", l'accord du 11 janvier 2013. Le parlement est invité à se transformer en simple chambre d'enregistrement. Il lui est demandé de ne pas user de son pouvoir d'amendement de manière à "respecter" la volonté des signataires de l'ANI du 11 janvier 2013. "On ne peut pas s'engager à responsabiliser les partenaires sociaux dans l'établissement du contrat social et commencer par détricoter ce qu'ils ont négocié. Le législateur doit prendre en compte et respecter l'équilibre de la négociation menée par les partenaires sociaux. Respecter leur signature, c'est l'idée même du contrat social que nous défendons" explique le Groupe socialiste à l'Assemblée nationale ».

Voir aussi la communication de Daniel BOULMIER aux *Rencontres de la chambre sociale 2014*, in *Bulletin d'information de la Cour de cassation*, n° 807, septembre 2014, pp. 14 et s., consultable en ligne : [https://www.courdecassation.fr/IMG/pdf/bicc\\_807.pdf](https://www.courdecassation.fr/IMG/pdf/bicc_807.pdf).

Hormis ces analyses universitaires, il est également intéressant de lire la réaction très critique de Gérard Filoche, ancien inspecteur du travail et, par ailleurs, membre du Bureau national du PS :

Mireille POIRIER, « A propos de la retranscription gouvernementale de l'ANI du 11 janvier 2013 : "sécurisation de l'emploi" ou "sécurisation des décisions patronales" ? », in *Droit ouvrier*, 2013, pp. 240-249. L'auteur remarque en effet : « Le gouvernement a décidé de retranscrire "fidèlement et sans délai", l'accord du 11 janvier 2013. Le parlement est invité à se transformer en simple chambre d'enregistrement. Il lui est demandé de ne pas user de son pouvoir d'amendement de manière à "respecter" la volonté des signataires de l'ANI du 11 janvier 2013. "On ne peut pas s'engager à responsabiliser les partenaires sociaux dans l'établissement du contrat social et commencer par détricoter ce qu'ils ont négocié. Le législateur doit prendre en compte et respecter l'équilibre de la négociation menée par les partenaires sociaux. Respecter leur signature, c'est l'idée même du contrat social que nous défendons" explique le Groupe socialiste à l'Assemblée nationale ».

Voir aussi la communication de Daniel BOULMIER aux *Rencontres de la chambre sociale 2014*, in *Bulletin d'information de la Cour de cassation*, n° 807, septembre 2014, pp. 14 et s., consultable en ligne : [https://www.courdecassation.fr/IMG/pdf/bicc\\_807.pdf](https://www.courdecassation.fr/IMG/pdf/bicc_807.pdf).

Hormis ces analyses universitaires, il est également intéressant de lire la réaction très critique de Gérard Filoche, ancien inspecteur du travail et, par ailleurs, membre du Bureau national du PS : <http://www.filoche.net/2013/02/16/ani-enumeration-des-54-reculs-qui-contient-dans-ses-27-articles/>

<sup>325</sup> Si l'on excepte la funeste période de l'Etat français, et qu'on s'en tient dès lors à la fiction juridique de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 9 août 1944, selon lequel « la forme du gouvernement de la France est et demeure la République. En droit, celle-ci n'a jamais cessé d'exister ».

constitutionnelle du 14 août 1884 – qui tranchait définitivement la forme républicaine du régime de la III<sup>e</sup> en adjoignant à la loi constitutionnelle du 25 février 1875 une phrase<sup>326</sup> disposant que « la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision » –, que le chemin fut long !

Mais, sauf à se limiter à la définition formelle de la République, « indivisible, laïque, démocratique et sociale » (article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958), encore faut-il saisir combien ce terme, si polysémique, a pu générer, et ce au moins à partir de 1848, d'ambiguïtés. De sorte que la fracture irréductible des gauches trouve sa matrice dans le contenu qu'on donne au terme « République », qui ne peut se réduire à ces simples épithètes, produits par les strates successives de notre histoire constitutionnelle.

Pour synthétiser, on peut avancer que, durant la Révolution française, la République se définissait essentiellement comme négation de l'Ancien Régime et de sa dérive absolutiste. On sait que la question sociale ne fut quasiment jamais abordée, la République s'identifiant finalement à la définition de l'*Aufklärung* donnée par Kant dans un célèbre opuscule de 1784 : « Les Lumières, c'est la sortie de l'homme de sa minorité dont il est lui-même responsable. Minorité, c'est-à-dire incapacité de se servir de son entendement sans la direction d'autrui, minorité dont il est lui-même responsable, puisque la cause en réside non dans un défaut de l'entendement mais dans un manque de décision et de courage de s'en servir sans la direction d'autrui. *Sapere aude*. Aie le courage de te servir de ton propre entendement. Voilà la devise des Lumières »<sup>327</sup>. Une définition positive de la République, durant la *Grande Révolution*<sup>328</sup> se confond ainsi avec l'acception kantienne des Lumières, en tant que projet d'émancipation *individuelle* et non *collective*. Dit autrement, la République, l<sup>ère</sup> du nom dans notre histoire, est essentiellement libérale, au sens non seulement politique, certes, mais aussi économique. Preuve en est d'ailleurs que la Constitution montagnarde de l'an I de la République ne change pas substantiellement la donne, relativement à la Déclaration de 1789, promulguée par Louis XVI. Dans cette dernière, l'article 2 dispose : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression ». Dans la Constitution du 6 messidor an I (24 juin 1793) – dont on sait par ailleurs qu'elle ne fut jamais appliquée –, l'articulation des deux premiers articles montre que, si la différence essentielle réside dans la consécration de l'égalité, en tant que premier droit naturel imprescriptible énoncé<sup>329</sup>, la propriété demeure, comme en 1789, un droit naturel imprescriptible. C'est pourquoi une définition contemporaine – en tant que *notion hétérogène*, et non, je le rappelle, que concept – de *La Gauche* ne peut se satisfaire du seul projet de la *Grande Révolution*, en raison, répétons-le, des prémises libérales de cette décennie, et de l'absence

---

<sup>326</sup> Reprise par les IV<sup>e</sup> (article 95 de la Constitution de 1946) et V<sup>e</sup> Républiques (article 89 alinéa 5 de la Constitution de 1958, qui retranche le terme, devenu constitutionnellement ambigu, de proposition).

<sup>327</sup> E. KANT, *Réponse à la question : qu'est-ce que les Lumières ?*, in KANT, *La philosophie de l'histoire*, trad. fr. S. Piobetta, Paris, 1947, p. 46.

<sup>328</sup> Pour reprendre l'intitulé éponyme de l'ouvrage de Pierre KROPOTKINE, *La Grande Révolution (1789-1793)*, Paris, P.-V. Stock, 1909.

<sup>329</sup> Alors que la Déclaration de 1789, si elle proclame en son article 1<sup>er</sup> que « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit », ne range pas cette égalité formelle parmi les droits naturels et imprescriptibles, comme le démontre l'absence de sa mention dans l'article 2.

consécutive de considération de la question sociale<sup>330</sup>. Preuve en est le décret d'Allarde (2 et 17 mars 1791), preuve en est la loi Le Chapelier (14 juin 1791), preuve en est encore la suppression, par la réaction thermidorienne, de la loi du maximum général (29 septembre 1793 – qui instituait un maximum décroissant du prix des grains –), la Convention votant un décret du 24 décembre 1794 abrogeant la loi d'inspiration robespierriste, et rétablissant définitivement la liberté économique. Ainsi que l'exprime Marcel Dorigny, « la législation révolutionnaire mit sur un pied d'égalité les propriétés nobiliaires et les propriétés roturières, fondant par là même le régime des notables [...]. L'égalité proclamée était celle des propriétaires face à la loi, les non-propriétaires n'étaient pas "actionnaires" véritables de la société. Le code civil napoléonien consacra l'intégralité de la législation révolutionnaire relative à la propriété qui avait réalisé le mot d'ordre lancé par Talleyrand en mars 1789 dans le cahier de doléances qu'il rédigea pour le clergé de son diocèse d'Autun : "en même temps que les Etats généraux écartèrent les propriétés supposés et jugeront les propriétés nuisibles, ils s'occuperont de tous les moyens de rendre à la propriété véritable toute sa force et son étendue"»<sup>331</sup>. Si, formellement, la République ne s'est pas éteinte durant l'Empire<sup>332</sup>, et avec elle la sacralisation du droit de propriété, sa nuit fut longue, puisque son aube, retrouvée, ne se leva qu'en 1848. Une aube aux couleurs incertaines cependant...

1848 est une date phare, certainement *la* date de naissance des gauches ; 1848 est, dans le même mouvement dialectique, l'année fondatrice de leur intrinsèque et pérenne conflictualité. On doit en effet rappeler que c'est la Révolution de février elle-même, et non la II<sup>e</sup> République qui allait en résulter, qui proclama le suffrage universel<sup>333</sup>. Et pourtant, ce sera cette République, qui ainsi que nous l'avons vu dans l'introduction, mata l'insurrection populaire de juin 1848. Faisons place ici à l'analyse de Jacques Julliard : « Que s'était-il donc passé ? Rien de moins que la rupture, à l'occasion de la révolte ouvrière de juin 1848, du front de gauche qui s'était constitué en février en faveur du suffrage universel. Juin 1848 est

---

<sup>330</sup> L'équivoque naît de la spatialisation, durant le vote sur le veto royal le 28 août 1789, des députés à la Constituante. Les partisans du veto se placent en effet à la droite du bureau du Président de séance, ses adversaires à sa gauche. Robespierre publie, le 21 septembre, un discours qu'il n'a pu prononcer lors des débats, où il explique son opposition absolue au veto, fondant ainsi, dans le sillage de la pensée rousseauiste, les linéaments de la souveraineté populaire. C'est en ce sens qu'il compte, *politiquement*, comme l'un des ancêtres directs de la gauche française. Voir le texte sur <http://www.gauchemip.org/spip.php?article972>.

<sup>331</sup> M. DORIGNY, « Propriété (Droit de) », in Albert SOBOUL (dir.), *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Paris, PUF, 1989, p. 870.

<sup>332</sup> En effet, c'est un sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII, dit Constitution de l'an XII (18 mai 1804 – entériné par le plébiscite du 6 novembre –) qui confie *le gouvernement de la République* au Premier Consul, avec le titre d'Empereur des Français, dont la dignité est transmise selon le principe monarchique de la primogéniture masculine, sauf adoption d'un héritier mâle. Mais le nouveau fondement de la souveraineté est l'exemple archétypique de la synthèse dialectique évoquée par Hegel entre la République et la Monarchie (cf. G. W. HEGEL, *La raison dans l'Histoire*, Paris, Pocket, coll. Agora, 2012 – traduction la plus récente –). Napoléon fonde la légitimité de sa souveraineté sur la grâce de Dieu, conformément à la théorie du droit naturel catholique, tout en se réclamant du peuple : plébiscite du 6 novembre 1804, auquel répond la présence du pape Pie VII, le 2 décembre 1804, au sacre de l'homme du 18 Brumaire. C'est ainsi qu'il faut d'ailleurs interpréter le geste par lequel il se couronne lui-même, sans l'intercession du Souverain pontife, qui ne fait qu'assister au sacre de l'Empereur.

<sup>333</sup> C'est en effet le Gouvernement provisoire, soit la Révolution elle-même qui restaura le suffrage universel (masculin, puisqu'il fallut encore attendre presque un siècle pour que l'universalité soit accordée aux femmes...) par le décret du 5 mars, de même que c'est le Gouvernement provisoire, soit la Révolution elle-même qui abolit l'esclavage, supprima la peine de mort pour raisons politiques, instaura la liberté de la presse et de réunion, limita le temps de travail, instaura le droit au travail. Sa politique fut à la fois pacifique et socialiste. L'œuvre de 1848, que l'on impute à tort à la République, lui fut en réalité antérieure, l'élection de l'Assemblée constituante datant du 23 avril.

un moment marxiste par excellence, celui où le social déshabille le politique et le réduit à sa pure nudité de classe. Ce n'est donc pas un hasard si Karl Marx s'est tant attaché à décrire un tel processus »<sup>334</sup>. En effet, l'auteur du *Manifeste du Parti communiste* a également écrit *Les luttes des classes en France* s'appuyant précisément sur la répression de juin 1848 pour illustrer l'acmé de son concept<sup>335</sup>. Dans cet ouvrage, le philosophe allemand prend acte de ces événements en des termes parfaitement univoques : « L'acte de naissance de la République bourgeoise n'était pas la victoire de février, mais la défaite de juin [...]. Les ouvriers répondirent le 22 juin par la formidable insurrection où fut livrée la première grande bataille entre les deux classes qui divisent la société moderne. C'est la lutte pour le maintien ou l'anéantissement de l'ordre *bourgeois*. Le voile qui cachait la République se déchirait »<sup>336</sup>. Et de fait, cette République en vint deux années après, subrepticement, à s'affranchir même du suffrage universel, marquant, par la loi électorale du 31 mars 1850, sa peur des classes populaires, son aversion pour la question sociale<sup>337</sup>.

Mais de quelle République parle-t-on : de la République en tant qu'institution, c'est-à-dire de la II<sup>e</sup> République, et non de la République en tant que projet, de « La Sociale », de cette République ardemment souhaitée par les révolutionnaires de février. Il est en effet important de préciser ici que deux camps se sont faits face, esquissant les contours originels de la fracture des gauches, sculptant le moule de la figure fratricide. Deux camps à l'origine unis autour d'un malentendu fondateur : l'instauration définitive du suffrage universel. Mais par suite, la victoire des troupes du général Cavaignac le 26 juin contre les insurgés est, comme le souligne Samuel Hayat, « un événement fondateur de la République, comme règne de l'élection et parallèlement le refoulement, voire la forclusion d'une certaine interprétation de la République »<sup>338</sup>. « Comme règle de l'élection », comme « refoulement ». Dit autrement, une République alors aristocratique, si l'on se fie à Montesquieu, thuriféraire du concept de représentation : « Le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie ; le suffrage par choix est de celle de l'aristocratie »<sup>339</sup>. La République représentative – Montesquieu trahissant sa préférence nous enseigne ici l'essentiel – parce qu'elle est par essence aristocratique, n'était évidemment pas la République souhaitée par les révolutionnaires de février 1848.

Dans le croisement des temps, la trahison de l'idéal révolutionnaire républicain semble répondre à une inquiétude contemporaine, exprimée par Pierre Bourdieu au soir de sa vie : « la destruction de l'essence même de l'idée ou de l'idéal socialiste, c'est-à-dire l'ambition de sauvegarder par une action collective et organisée les solidarités menacées par les forces économiques »<sup>340</sup>. La conception révolutionnaire, soit démocratique et sociale, de la

---

<sup>334</sup> J. JULLIARD, *Les gauches françaises*, op. cit., p. 324.

<sup>335</sup> K. MARX, *Les luttes des classes en France*, Paris, Editions sociales, 1952. De la même façon, plus tardivement, il décrit l'écrasement de la Commune de Paris in K. MARX, *La guerre civile en France*, Paris, Entremonde, 2012.

<sup>336</sup> K. MARX, *Les luttes des classes en France*, op. cit., p. 44.

<sup>337</sup> Cette loi, préparée par Thiers, Molé et Montalembert, « c'est-à-dire la bourgeoisie orléaniste appuyée sur le catholicisme conservateur » (J. JULLIARD, op. cit., p. 324), spolia trois millions d'électeurs (soit le tiers du corps électoral, alors composé de neuf millions de Français) de leur suffrage en exigeant des citoyens qu'ils puissent justifier de trois années de résidence continue sur le territoire de leur commune. Moins que les vagabonds, la République chassait ainsi des bureaux de vote les ouvriers journaliers, les compagnons du Tour de France, « c'est-à-dire la France socialement dangereuse » (*ibidem*).

<sup>338</sup> S. HAYAT, *Quand la République était révolutionnaire*, op. cit., p. 336.

<sup>339</sup> MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Livre II, chapitre III.

<sup>340</sup> P. BOURDIEU, « Pour un mouvement social européen », in *Le Monde diplomatique*, juin 1999.

République n'a en effet que peu à voir avec l'esprit institutionnel de la II<sup>e</sup> République. Celui-ci reprenait en fait l'idéologie « modérée » de la République (d'un Lamartine par exemple) qu'on pourrait ainsi résumer. Son *contenu* se réduit à la question du suffrage et de son extension à l'universalité, ce qui impliquait, de fait, une double réduction, les droits humains étant intégralement contenus dans la souveraineté du peuple, acquise par la relégation définitive du cens, et la souveraineté du peuple s'identifiant à la seule élection de ses représentants. L'*égalité* ensuite faisait elle-même l'objet, dans cette conception « modérée » de la République, d'une double réduction, puisqu'elle était intégralement comprise dans le choix des représentants, de sorte que l'idée du prolétaire ne pouvait plus conceptuellement exister, vu que l'inégalité n'existait dès lors plus, en ce sens qu'on ne pouvait alors plus affirmer (comme sous les systèmes antérieurs de monarchie censitaire, Restauration et Monarchie de Juillet), qu'un autre était plus souverain que soi. La *temporalité* enfin de la Révolution de 1848 résultait de cet agrégat de réduction, de sorte que son histoire était strictement circonscrite, après l'insurrection de février, entre l'adoption, par décret du 5 mars, du suffrage universel, et la date de l'élection de l'Assemblée constituante, le 23 avril. Cette conception « modérée » de la République reconduit en fait – à l'exception certes notable du suffrage – la logique du Gouvernement représentatif, puisqu'elle impliquait : une séparation stricte entre Etat et société et donc l'absence de tout interventionnisme économique et social ; la délégation du pouvoir à des personnes – les représentants – détentrices de certaines capacités et, partant, l'exclusion de fait de la citoyenneté active des représentés en ce qu'ils ne peuvent, en raison de leurs moindres capacités, prétendre à la participation directe aux affaires publiques.

## MONTEE DE L'EXTREME DROITE ITALIENNE ET POLITIQUE MIGRATOIRE : APPREHENSIONS JURIDIQUE ET POLITIQUE

### (A propos du décret sécurité bis)

1. L'étonnant attelage du gouvernement Conte a servi de tremplin à son ministre de l'Intérieur et vice-président du conseil Matteo Salvini, plus qu'il n'a résolu une situation économique particulièrement préoccupante. En effet, le taux de croissance n'a été que de 0,9 % en 2018 mais on a surtout assisté à un ralentissement dangereux lors du second semestre de cette même année, l'Italie étant entrée en récession technique selon l'analyse de l'ISTAT (Institut national des statistiques, équivalent de l'INSEE). Ces mauvais chiffres empirent si l'on en croit les projections de 2019, Giovanni Tria, ministre de l'économie, reconnaissant que son pays s'orientait vers une croissance nulle pour l'année en cours. Ajoutons également un chômage à deux chiffres de 10,5 % (contre 8,5 au deuxième trimestre 2019 en France), ne traduisant pas le taux fort inquiétant de chômage des jeunes qui s'élève quant à lui à 33 % (soit presque le double du chiffre français de 18,6 %). et un taux d'endettement public de 134 % (à mettre en regard des chiffres respectifs de la France et du Royaume-Uni, de 98,5 et 87,4 %) qui justifia l'ouverture par la Commission fin 2018 d'une procédure de sanction pour non-respect des critères européens en matière de réduction de la dette publique, procédure finalement évitée, le gouvernement Conte acceptant de revoir, conformément aux préconisations de l'exécutif bruxellois, son budget 2019 à la baisse (mais contrairement aux demandes du Mouvement cinq étoiles et de la Ligue).

Ce gouvernement inédit réunit, depuis le 1<sup>er</sup> juin 2018, l'inclassable *Movimento Cinque Stelle* – *M5S* – commodément qualifié de « populiste » car intégrant dans son programme bigarré des mesures habituellement considérées de gauche, tel le revenu universel, mais aussi de droite – et la Ligue (*Lega*), qui n'a plus grand rapport avec le mouvement fondé par Umberto Bossi. La *Lega Nord* se caractérisait par sa xénophobie (tant externe, c'est-à-dire vis-à-vis des étrangers, qu'interne, vis-à-vis des Italiens du Sud, qualifiés de *terroni*, de culs-terreux, sic !), par un rejet affiché des aides allouées au *Mezzogiorno*, structurellement moins développé que l'Italie septentrionale et, en conséquence, par une revendication ouvertement fédéraliste. Sous l'égide du *Capitano* (ainsi que Salvini se fait appeler par les militants de son parti), le mouvement s'est transformé en parti raciste et autoritaire, quoi qu'il en puisse en dire. Il a en effet pris la place laissée vacante d'*Alleanza nazionale* fondée par Gianfranco Fini. Cet ancien fasciste avait su transformer le *Movimento sociale italiano* de Giorgio Almirante en parti de droite, certes très conservateur, réalisant ce faisant son *aggiornamento*. Le *MSI* était en effet nostalgique de la *Repubblica sociale italiana*, dite République de Salò, Etat fantoche fondé par Mussolini et installé après 1943 dans les régions encore occupées par les nazis. Pour preuve de la dérive postfasciste de la Ligue, Salvini, dans une étonnante déclaration, a osé réclamer aux Italiens courant août 2019 qu'il lui soit octroyé les pleins pouvoirs (dans le sillage de la dénonciation du gouvernement Conte et



d'un appel à la démission de ce dernier, qu'il a refusée, Salvini en prenant prétexte pour déposer une motion de censure contre... son propre gouvernement). La dernière fois que l'on a octroyé les pleins pouvoirs à un chef de gouvernement remonte à novembre 1922, au profit de celui qui deviendra le *Duce*. Il est douteux que cela ne constitue qu'un dérapage... Le seul parti jusqu'à alors ouvertement d'extrême-droite étant *Fratelli d'Italia*, issu d'une scission avec *Alleanza nazionale*, lequel n'a jamais eu que des résultats électoraux se situant à faible étiage (4,3 % aux élections parlementaires de 2018, 6,45 aux élections européennes de 2019).

Salvini est devenu l'homme fort du gouvernement, alors même que la *Lega* n'avait réuni que 17 % des suffrages aux élections législatives et sénatoriales de mars 2018. Le *M5S*, fondé en 2009 seulement par Beppe Grillo, avait alors convaincu 33 % des électeurs. L'activisme de Salvini, plus préoccupé de créer l'évènement médiatique depuis le *Viminale* (siège du ministère de l'Intérieur) en imposant le tempo de l'agenda politique et en s'exprimant sur tout sujet, y compris hors de sa compétence (notamment économique), que de gérer les affaires du portefeuille qui lui avait été confié (à l'exclusion bien sûr de la question migratoire), a su créer en seulement une année un rapport de force de force symétriquement inversé : aux élections européennes de mai 2019, le *M5S* a divisé son électorat par deux, chutant à 17 %, quand la *Lega* a doublé son score, se hissant à 34 %. Plus préoccupant encore pour le Mouvement de Luigi Di Maio, traditionnellement bien implanté dans le sud, la *Lega* (anciennement *Lega Nord*), qui se préoccupait sous l'égide d'Umberto Bossi exclusivement de l'Italie septentrionale en vue de la création d'une hypothétique Padanie, s'implante dans le *Mezzogiorno*, comme en attestent les cartes électorales de 2018 et 2019<sup>341</sup>.

Malgré un rapport de forces initialement moins favorable, la Ligue a su imposer des mesures contraires au programme du *M5S*, l'autonomie de régions du nord de l'Italie (Lombardie, Vénétie, Emilie-Romagne) heurtant ses partenaires qui estiment qu'une telle mesure creuserait inéluctablement l'écart de développement avec le *Mezzogiorno*, ainsi que la validation du chantier du tunnel de la ligne Lyon-Turin permettant le déploiement du *TAV* (*Treno ad alta velocità*, TGV), contre lequel le mouvement de Di Maio n'a cessé de s'insurger. Par ailleurs, le parti de Salvini compte à terme instaurer une flat-tax contraire à la raison économique et au déficit public italien, impôt à taux unique qui bénéficierait aux plus hauts revenus et aux évadés fiscaux. Plus généralement sur la question des infrastructures, la *Lega* a imposé l'accélération de chantiers, conformément aux vœux de son électorat septentrional composé en partie de petits patrons et d'industriels, alors que le *M5S* entendait tout au contraire en ralentir le rythme, soucieux quant à lui de répondre aux vœux de son électorat écologiste.

---

<sup>341</sup> Que l'on compare les cartes de 2018 et 2019 : <https://elezioni.repubblica.it/2018/cameradeideputati>, <https://elezioni.repubblica.it/2019/cameradeideputati>.

L'une des rares mesures en revanche à mettre à l'actif du mouvement de Di Maio est le revenu de citoyenneté (que la *Legge* est d'ailleurs parvenue à transformer en simple revenu minimum d'insertion, par ailleurs très modeste et qualifié de « véritable foutaise » par Salvini. Ambiance...). Le *M5S* n'aura pas réussi pour autant à faire adopter la diminution du nombre des parlementaires, mesure très populaire dans un pays se défiant de plus en plus de sa classe politique, mais que les manœuvres dilatoires du parti de Salvini ont fait capoter, pas plus qu'il n'aura satisfait sa revendication de lutte contre l'évasion fiscale. La Ligue, parti fondé en 1991, implanté électoralement, tactiquement habile, n'a pas eu grand mal à avoir le dessus sur un mouvement récent, ni aguerri, ni structuré, et dont le leader (également vice-président du conseil et ministre du développement économique, du travail et des politiques sociales) n'a su s'imposer, laissant la démagogie électoraliste de Salvini prospérer sans peine ni freins. Luigi Di Maio, fort jeune (il est né en 1986) n'a pas le charisme du fondateur du *M5S* Beppe Grillo, quoiqu'il ait pris des responsabilités très tôt, élu à seulement 26 ans vice-président de la Chambre des députés (ce qui en fit le plus jeune de toute l'histoire de la République).

**2.** C'est surtout en matière de politique migratoire que, dès son entrée en fonction, Salvini a pu imposer sa patte. Le texte du décret-loi sécurité bis, appelé par-delà les Alpes décret Salvini, converti en loi suite au vote de confiance du 5 août 2019, en constitue l'acmé. Il apparaît en tout point criminogène et liberticide. Il prévoit en effet que le ministre de l'Intérieur puisse restreindre ou interdire l'entrée ou le transit de navires dans la mer territoriale ou le séjour dans celle-ci pour des raisons d'ordre public, c'est-à-dire lorsqu'il est présumé qu'il y a eu infraction à la loi sur l'immigration et, en particulier, que l'infraction d'aide et d'encouragement à l'immigration illégale a été commise. L'article 2 établit une sanction allant de 150 000 à un million d'euros pour le capitaine du navire « en cas de violation de l'interdiction d'entrée, de transit ou de stationnement dans les eaux territoriales italiennes ». Une sanction supplémentaire permettra également la saisie du navire. Il est également prévu l'arrestation en flagrant délit du commandant qui commet « le crime de résistance ou de violence contre les navires de guerre ». Si la saisie du navire est confirmée, le bateau devient la propriété de l'État, qui peut l'utiliser, le vendre ou le détruire deux ans après la confiscation...

On voit, derrière les mesures les plus choquantes relevées par la presse, l'intention de ce texte antimigrants : ériger ainsi un acte de solidarité en crime. On a pu hélas constater, dès l'accès de Salvini au *Viminale*, que ses rodomontades étaient suivis d'actes, depuis la crise de l'Aquarius jusqu'à l'interpellation en juin 2019 de Carola Rackete, capitaine allemande du Sea Watch 3 ayant osé défier le ministre de l'Intérieur en forçant le blocus de l'Italie pour accoster son navire, qui transportait quarante migrants en détresse.

La justice italienne invalida son arrestation, ce qui provoqua la fureur du *Capitano*. Il est certain que la justice n'hésite pas à contenir les effets les plus saillants et les moins

ragoutants de la politique de Salvini. Deux de ses plus hautes instances, la Cour de cassation et la Cour constitutionnelle ont eu à se prononcer sur certaines des dispositions du texte, n'hésitant pas à en limiter les contours, voire à les censurer. La première a rendu le 19 février une décision<sup>342</sup> ordonnant la non-rétroactivité du décret-loi Salvini qui, entre autres dispositions, avait restreint très largement les possibilités d'obtention de la protection humanitaire pour les demandeurs d'asile. Les demandes déposées avant le 5 octobre 2018, date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, doivent être, juge la Haute juridiction, examinées selon les règles antérieures au décret. La *Consulta*, dans deux décisions rendues le 29 juillet 2019<sup>343</sup>, a certes validé pour l'essentiel, malgré une censure de dispositions ne concernant pas les dispositions en matière migratoire, certaines des dispositions déférées devant elles par les régions de Calabre, d'Emilie-Romagne, des Marches, de Toscane et d'Ombrie qui contestaient la violation de leurs compétences. En l'espèce, la Cour constitutionnelle a fait une juste application du droit dans le cadre de ces recours car ayant considéré, à raison, que les compétences relatives aux politiques d'immigration, d'asile et de conditions juridiques de l'étranger relevaient exclusivement de la compétence étatique, comme c'est classiquement le cas dans tous les pays, quelle que soit la forme de leur Etat, unitaire, fédérale ou régionale. Pour autant, elle n'eut pas à se prononcer sur l'essentiel du texte, notamment les peines encourues pour « délit de solidarité », ne pouvant statuer *ultra petita*, de sorte que ces décisions ne préjugent en rien d'un recours en inconstitutionnalité ultérieur.

Cette politique ultra répressive, et très populaire, n'est cependant pas complètement nouvelle. En 2009, un autre ministre issu de la *Lega* (alors *Lega Nord* alliée au parti de Berlusconi *Forza Italia*, le *Cavaliere* étant alors pour la troisième et dernière fois président du Conseil), Roberto Maroni, faisait intercepter en haute mer les embarcations de migrants pour renvoyer ces derniers en Lybie, se prévalant alors d'accords bilatéraux conclus avec Kadhafi. A ce titre, l'Italie fut condamnée par la Cour européenne des Droits de l'Homme, dans un arrêt exemplaire du 23 février 2012 rendu en Grande Chambre (CEDH, affaire Hirsi Jammaa et autres c. Italie, 27765/09<sup>344</sup>) pour violation non seulement de l'article 3 (« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ») mais également de son article 4 (« Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude »).

Relativement au décret Salvini, sans s'avancer outre mesure ni prétendre à l'exhaustivité, on peut affirmer pour autant qu'il viole plusieurs textes, tant au plein interne qu'international. Citons non seulement la Constitution italienne en son article 2 (« La République reconnaît et garantit les droits inviolables de l'homme... ») mais encore plusieurs normes internationales.

---

<sup>342</sup> [http://questionegiustizia.it/doc/cass\\_4890\\_2019.pdf.pdf](http://questionegiustizia.it/doc/cass_4890_2019.pdf.pdf)

<sup>343</sup> <http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0194s-19.html>, <http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0195s-19.html>.

<sup>344</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-109230&filename=001-109230.pdf&TID=xnmavdoyhv>

Si l'on excepte la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, qui n'a pas de portée normative, on peut chronologiquement invoquer la Convention européenne des droits de l'Homme de 1950, la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, les deux pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels d'une part, aux droits civils et politiques d'autre part, la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritime, la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer (dite Convention de Montego Bay), et enfin la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000. Or, la constitution italienne de 1947 dispose, en son article 10, que « l'ordre juridique italien se conforme aux normes du droit international généralement reconnues », sans distinguer bien sûr selon la portée régionale (en l'occurrence européenne) ou universelle des stipulations contenues dans les différents traités.

On ne peut savoir au préalable, pas plus aujourd'hui qu'hier, si les migrants fuient leur pays pour des raisons économiques ou politiques. On observera que la Convention de Genève précitée, relative au statut des réfugiés, stipule qu'« Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques ». Dans sa note sur la protection internationale du 13 septembre 2001 (A/AC.96/951, §16), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), instance veillant au respect des obligations prescrites par la Convention de Genève, a indiqué que le principe énoncé précisément dans cette stipulation de « non-refoulement » était « un principe de protection cardinal ne tolérant aucune réserve. A bien des égards, ce principe est le complément logique du droit de chercher asile reconnu dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Ce droit en est venu à être considéré comme une règle de droit international coutumier liant tous les Etats. En outre, le droit international des droits de l'Homme a établi le non-refoulement comme un élément fondamental de l'interdiction absolue de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants. L'obligation de ne pas refouler est également reconnue comme s'appliquant aux réfugiés indépendamment de leur reconnaissance officielle, ce qui inclut de toute évidence les demandeurs d'asile dont le statut n'a pas encore été déterminé. Elle couvre toute mesure attribuable à un Etat qui pourrait avoir pour effet de renvoyer un demandeur d'asile ou un réfugié vers les frontières d'un territoire où sa vie ou sa liberté seraient menacés, et où il risquerait une persécution. Cela inclut le rejet aux frontières, l'interception et le refoulement indirect, qu'il s'agisse d'un individu en quête d'asile ou d'un afflux massif ».

Ajoutons également, sans surcharger inutilement ce texte, une stipulation particulièrement significative en la matière issue du point 3.1.9 de l'annexe de la Convention internationale de 1979 précitée sur la recherche et le sauvetage maritime : « Les Parties doivent assurer la coordination et la coopération nécessaires pour que les capitaines de navires qui prêtent assistance en embarquant des personnes en détresse en mer soient dégagés de leurs

obligations et s'écartent le moins possible de la route prévue, sans que le fait de les dégager de ces obligations ne compromette davantage la sauvegarde de la vie humaine en mer. La Partie responsable de la région de recherche et de sauvetage dans laquelle une assistance est prêtée assume au premier chef la responsabilité de veiller à ce que cette coordination et cette coopération soient assurées, afin que les survivants secourus soient débarqués du navire qui les a recueillis et conduits en lieu sûr, compte tenu de la situation particulière et des directives élaborées par l'Organisation [maritime internationale]. Dans ces cas, les Parties intéressées doivent prendre les dispositions nécessaires pour que ce débarquement ait lieu dans les meilleurs délais raisonnablement possibles ».

Il est donc plus qu'envisageable que l'Italie, sur le fondement de ce précédent, soit de nouveau condamnée par la Cour de Strasbourg. Mais cela, Salvini n'en a cure, pouvant alors invoquer, comme en son temps Berlusconi, un complot des *Toghe rosse* (juges rouges) et opposer la souveraineté du peuple à la technocratie de la magistrature.

Outre une éventuelle condamnation de l'Italie par la Cour européenne des Droits de l'Homme, l'intervention de la Cour constitutionnelle est également fort envisageable, sur le fondement même des stipulations européennes. En effet, depuis les décisions n° 348<sup>345</sup> et 349<sup>346</sup> rendues toutes deux le 24 octobre 2007, la *Consulta* juge, et ce malgré la tradition moniste de l'Italie en matière internationale, que l'article 117 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution (« Le pouvoir législatif est exercé par l'Etat, et les Régions dans le respect de la Constitution ainsi que des contraintes découlant de l'ordre juridique communautaire et des obligations internationales ») permet de faire entrer les normes de la Convention européenne dans son champ de compétence, puisque, si celle-ci venaient à être violées par le législateur, cela entraînerait de fait violation de l'article 117, les normes internationales s'intercalant alors – le juge constitutionnel italien parle de « normes interposées » – entre le texte fondamental et la loi (solution on le sait toute différente de celle rendue par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 74-54 du 15 janvier 1975 dite IVG, les juges de la rue de Montpensier estimant eux qu'ils opéreraient alors un contrôle de conventionalité, débordant leur compétence d'attribution, et opposant en conséquence un déclinatoire de compétence). Il est dès lors impératif que le législateur, qu'il soit national ou régional, respecte les normes conventionnelles à peine d'inconstitutionnalité. Qu'il s'agisse alors tant de la Convention européenne des droits de l'homme que de tous les autres traités internationaux cités *supra*, la solution serait identique. On peut parier que les juges constitutionnels sauront faire usage de cette jurisprudence pour, en toute logique, invalider les dispositions les plus liberticides, contraires au droit international humanitaire et au droit de la mer.

**3.** Au-delà d'une appréhension strictement juridique de la politique migratoire italienne et de la ligne de fuite que constitue le décret Salvini, élargissons la focale : les pays membres de

---

<sup>345</sup> <http://www.giurcost.org/decisioni/2007/0348s-07.html>

<sup>346</sup> <http://www.giurcost.org/decisioni/2007/0349s-07.html>

l'Union européenne auraient-ils pu, au moins en partie, induire une telle situation ? Plus spécifiquement, aurions-nous, en tant que Français, une quelconque part de responsabilité, serions-nous comptables de cette dérive ? Le ciel vire au gris hélas et l'Italie n'est pas seule à voir pousser la mauvaise herbe sur les plates-bandes que l'on croyait ordonnées de la maison Europe, comme si les démons que l'on croyait définitivement ensevelis surgissaient de nouveau. Il y a dira-t-on la Hongrie, la Pologne, l'Autriche, il y a aussi, plus proches de nous, l'Espagne, avec l'irruption dans l'ancien pays du Caudillo d'un parti assumant désormais ouvertement son positionnement d'extrême droite, il y a peut-être aussi le Royaume-Uni. Outre-Atlantique il y a les Etats-Unis, le Brésil... La liste est longue hélas. Certes, mais pour autant ce serait la première fois que l'un des pays fondateurs de la CEE, ancêtre de l'Union européenne, se livrerait à l'extrême-droite, usant et abusant à l'envi de la thématique migratoire.

Ce « nous », qui pourrait sembler provocateur, ne signifie a priori pas que nous soyons, chacun, individuellement responsables de la dérive sécuritaire, démagogue et, osons l'affirmer, fascistoïde, qui s'affirme et se raffermi de façon infiniment préoccupante en Italie, ce pays ami, où est né l'appréhension moderne du politique sous la plume acide du « Divin Machiavel », ainsi que l'appela en 1795 le conventionnel Marc Antoine Jullien. Pourtant, si l'on y réfléchit bien, l'égoïsme des Etats de l'Union européenne, au premier rang desquels la France, considéré avec l'Allemagne comme son principal moteur, la faiblesse de nos dirigeants, soucieux de complaire à la frange nationaliste du corps électoral, résultent de nos choix politiques, de nos votes en faveur de nos mandataires. En cela, nous sommes malheureusement, qu'on le veuille ou non, coresponsables et ne pouvons nous réfugier derrière une quelconque bonne conscience humaniste.

La France n'a accueilli en 2017 que 40 575 réfugiés, soit une moyenne de 605 par million d'habitants, ce dernier chiffre devant être mis en regard de l'Allemagne, plus gros contributeur (3 945), peu avant l'Autriche (3 865) et la Suède (3 125) selon les sources Eurostat. On accuse à l'envi l'Italie de se refuser à prendre sa part mais, à l'instar de son voisin transalpin, la générosité de son accueil est toute relative (35 130). Une telle politique n'a d'autre explication que l'absence de volontarisme politique de nos dirigeants. Admettons qu'il est franchement chic de part et d'autre des Alpes et particulièrement pour le pays dit des Droits de l'Homme...

Depuis quelques années, l'Italie est devenu le premier pays d'arrivée des migrants en Europe, devant la Grèce, en raison de sa situation géographique, l'île de Lampedusa n'étant qu'à 142 kilomètres des côtes tunisiennes, 300 des côtes libyennes (à mettre en regard de la distance Nice Bastia, de 210 kilomètres). Dit autrement, l'Italie, anciennement pays d'émigration, est subitement devenu un pays d'immigration, et nous le laissons seul ou pratiquement, comme nous l'avons fait avec la Grèce, face à la crise migratoire. L'Allemagne a en revanche pris sa part, accueillant massivement ces réfugiés, qu'ils soient politiques ou économiques. Cette politique a d'ailleurs, hélas, mis la chancelière Angela Merkel en grande

difficulté en suscitant la montée infiniment préoccupante du parti *Alternative für Deutschland* (Alternative pour l'Allemagne, *AfD*) qui a enregistré 12,6 % des suffrages aux dernières législatives de 2017 et a permis l'entrée de 94 députés au *Budestag*, plus fort contingent de parlementaires d'extrême-droite depuis les années 1930. Ne soyons néanmoins ni angéliques ni dupes. La grave crise démographique de l'Allemagne, pays vieillissant et au taux de fécondité dramatiquement bas (1,50 enfant par femme en âge de procréer) a pu contribuer en partie à cette politique généreuse. Il n'empêche... Depuis 2015, la RFA a accueilli plus d'un million de réfugiés !

A rebours d'une telle politique, la France, malgré la répétition de ses condamnations de la politique migratoire italienne, ne brilla certes pas. Il ne suffira ici que d'un exemple. En août 2018, l'*Aquarius*, navire affrété par l'organisation non gouvernementale SOS Méditerranée ayant sauvé 229 naufragés et embarqué 400 autres personnes, se vit refuser de débarquer tant sur les côtes italiennes que sur les côtes maltaises, Salvini faisant alors son premier coup d'éclat. La situation à bord devenait plus que critique. Mais, alors que Macron dénonçait « le cynisme et l'irresponsabilité du gouvernement italien », il refusa de voir débarquer les migrants en France. Le ministre des Affaires étrangères Le Drian affirma contre l'évidence, de façon aussi cocasse qu'absurde, que Valence était plus proche géographiquement de l'*Aquarius*. Il déclina par ailleurs l'offre de la Collectivité territoriale corse, prête à accueillir au nom de la France (et ce malgré un exécutif nationaliste) les migrants. Salvini eut alors beau jeu de répondre que la France ferait mieux d'accueillir les réfugiés avant de faire des leçons. A la résolution de la crise, la France consentit à accueillir... 78 migrants.

Il est évident que si la France est en partie responsable de la situation italienne actuelle, on ne saurait pour autant exonérer les citoyens italiens qui, par leurs votes, ont donné les commandes du pouvoir à la *Lega* qui a en seulement quelques mois pulvérisé le *M5S* et pour laquelle les intentions de vote sont au plus haut dans les sondages. N'oublions cependant pas que si notre pays est, pour l'heure, à l'abri de l'extrême-droite, ce n'est qu'en raison du scrutin majoritaire uninominal à deux tours, quand la loi électorale italienne est essentiellement proportionnelle. N'oublions pas non plus que les candidats d'extrême droite ont envoyé par deux fois, en 2002 et 2017, les candidats de la dynastie Le Pen au second tour de la présidentielle, la fille ayant doublé le pourcentage du père quinze ans après.

Espérons seulement pouvoir éloigner au plus loin cet augure célèbre d'Antonio Gramsci extraite des *Cahiers de prison* : « *Il vecchio mondo sta morendo. Quello nuovo tarda a comparire. E in questo chiaroscuro nascono i mostri* » (Le vieux monde se meurt, le nouveau monde tarde à apparaître et dans ce clair-obscur surgissent les monstres) »...

## Conservation et protection du patrimoine culturel dans les systèmes italien et français.

L'Histoire s'avère parfois facétieuse. C'est en effet à deux ecclésiastiques français aux parcours atypiques, puisque ralliés à la Révolution, l'un par pragmatisme, Talleyrand, l'autre par conviction, Henri Grégoire, dit l'abbé Grégoire, qu'on doit les linéaments d'une protection du patrimoine national français, en même temps que commençait de se tracer une séparation de destins entre l'Eglise et l'Etat. C'est également dans le sillage de l'Histoire française qu'une partie de la péninsule italienne, happée par les occupations révolutionnaire et impériale, commença à mûrir l'idée de l'unité, en même temps qu'elle sécularisait une partie des biens de l'Eglise. L'Histoire française et italienne prit cependant un tour différent, la France achevant définitivement sa mue républicaine dans les années 1870, alors que l'Italie, durant la même période, inaugurerait progressivement son unité, sous les auspices des Savoie, étendant leur royaume à toute la péninsule. Si l'anticléricalisme prégnant en France depuis la Révolution, en Italie surtout à partir du *Risorgimento*, sont des caractéristiques communes aux deux pays, les conséquences qu'ils en tirèrent en matière patrimoniale furent cependant différentes et expliquent des législations fort distinctes.

Talleyrand, alors évêque d'Autun, proposa le 2 novembre 1789<sup>347</sup> la mise à disposition de la Nation des biens du clergé pour pouvoir combler les déficits publics, peu après l'abolition des privilèges (4 août 1789) qui favorisa l'affectation à l'usage de la Nation des églises, château et hôtels particuliers anciennement propriétés, sous l'Ancien Régime, des deux ordres dominants. Les cathédrales et palais épiscopaux changeaient alors de mains, puisque dévolus à l'Etat, tandis que les églises paroissiales revenaient aux communes, le concordat de 1801, négocié par Bonaparte, alors Premier consul, avec le Saint-Siège ne changeant pas substantiellement la situation, les églises de nouveau confiées aux évêques restant à la disposition de la Nation. Cependant, les destructions massives que subirent les édifices religieux durant les premières années de la Révolution furent assez rapidement dénoncées, en raison principalement de l'action d'un autre clerc, plus présentable que le futur Prince du Bénévent, l'abbé Grégoire. L'ecclésiastique, devenu évêque constitutionnel de Blois<sup>348</sup> puis conventionnel, s'émut de tels actes qu'il qualifia, pour en populariser le terme, de « vandalisme », dans un rapport adressé à la Convention le 10 janvier 1794, où il dénonça certains agissements commis par une partie de l'armée républicaine. Ce rapport fut à l'origine d'une première politique de protection du patrimoine ; ainsi que l'écrivit l'abbé Grégoire, « je créai le mot pour tuer la chose »<sup>349</sup>.

Cette prise de conscience, initiée par l'abbé Grégoire, prit corps, après cette première proclamation de principe, sous l'Empire, en 1810. Le Comte de Montalivet, ministre de l'Intérieur, ordonna aux préfets de dresser une liste des monuments ayant échappé au vandalisme révolutionnaire, jetant ainsi les bases d'une démarche concrète d'inventaire, donnant à la conservation du patrimoine, y inclus religieux, sa première acception moderne.

---

<sup>347</sup> Décret des biens du clergé mis à la disposition de la Nation du 2 novembre 1789.

<sup>348</sup> C'est-à-dire ayant prêté serment à la constitution civile du clergé, adoptée par décret de l'Assemblée nationale constituante du 12 juillet 1790 et sanctionnée par Louis XVI le 24 août 1790, devenue loi des 12 juillet et 24 août 1790.

<sup>349</sup> Abbé Grégoire, *Mémoires*, T. 1, p. 346. Le terme « vandalisme » faisait évidemment référence au sac de Rome, en 455, par la tribu germanique des Vandales. L'abbé Grégoire déclara en 1794 que « les barbares et les esclaves détestent les sciences et détruisent les monuments des arts, les hommes libres les aiment et les conservent », cité in *La politique du patrimoine et le législateur*, par Philippe Richert, président du Conseil général du Bas-Rhin et président du Groupe d'études sénatoriales sur le patrimoine architectural (in *Les Annonces de la Seine*, n° 60, 10 septembre 1998), Allocution présentée au colloque « Les journées juridiques du patrimoine ».



C'est cependant sous la Monarchie de Juillet que François Guizot, alors ministre de l'Intérieur, proposa, le 21 octobre 1830, dans un rapport présenté à Louis-Philippe, de créer le poste d'inspecteur général des Monuments historiques<sup>350</sup>, dotant ainsi l'Etat des moyens nécessaires pour les surveiller. Le deuxième titulaire de cette fonction<sup>351</sup>, Prosper Mérimée, nommé en 1834, enjoignit les préfets à « classer », par ordre d'importance, les anciens monuments présents dans leur département par une instruction du 10 août 1837. Ce classement est à l'origine de la terminologie actuelle en matière de protection du patrimoine. Le 29 septembre de cette même année est créée la Commission des Monuments historiques, placée auprès du ministre de l'Intérieur, chargée notamment d'analyser les monuments classés dans l'inventaire lancé par Mérimée et de se charger des travaux à réaliser, l'Etat n'étant plus seulement responsable du patrimoine national, mais intervenant en outre pour sa conservation.

Si les bases concrètes de la conservation et de la restauration du patrimoine sont jetées, il faudra néanmoins attendre la III<sup>e</sup> République pour que soit élaborée une législation de protection des Monuments historiques. C'est en effet en 1887 qu'est votée la première loi sur la protection des Monuments historiques, assurant un cadre général aux interventions de l'Etat et mettant en place le corps des architectes en chef des Monuments historiques<sup>352</sup>. A la veille de la Première Guerre mondiale, une nouvelle loi de protection des Monuments historiques, se substituant à la précédente, est adoptée en 1913<sup>353</sup>. Elle met en place les grandes lignes du régime actuel, et détermine surtout des limites au droit de propriété pour cause d'intérêt public, l'Etat pouvant se substituer au propriétaire d'un Monument historique classé et procéder d'office à des travaux de restauration. Plus récemment, la France a voulu entrer dans une logique de décentralisation de sa politique de conservation, sans réel succès cependant<sup>354</sup>.

En Italie, ce sont les Etats pontificaux qui furent les premiers, sous le règne de Pie VII, en 1820<sup>355</sup>, à mettre en place un système législatif de protection de son patrimoine. Pour ce

---

<sup>350</sup> Nabila OULEBSIR, *Les usages du patrimoine : monuments, musées et politique coloniale en Algérie, 1830-1930*, Les Éditions de la MSH, 2004, p. 98.

<sup>351</sup> Ludovic Vitet, nommé le 25 novembre 1830, en fut le premier.

<sup>352</sup> Cf. Théophile DUCROCQ, *La loi du 30 mars 1887 et les décrets du 3 janvier 1889 sur la conservation des monuments et objets mobilières présentant un intérêt national au point de vue de l'histoire de l'art*, Paris, éd. Alphonse Picard, 1890. Loi du 30 mars 1887, JORF du 31 mars 1887. La promulgation de la loi s'accompagne en annexe de la publication d'une liste de monuments classés.

<sup>353</sup> Loi du 31 décembre 1913, JORF du 4 janvier 1914.

<sup>354</sup> « Le Gouvernement Jospin a souhaité, en 2001, rationaliser les activités foisonnantes des collectivités territoriales. Dans la perspective de l'introduction de possibilités d'expérimentation, le ministère de la Culture a proposé à des régions et départements volontaires de signer des contrats instaurant des « protocoles de décentralisation culturelle » (G. SAEZ (dir.), *Institutions et vie culturelles*, Paris, La documentation française, 2004, pp. 39-40). En 2003, la commission présidée par René Rémond, qui avait pour mission la « redéfinition du rôle propre de l'Etat » et la recherche de « critères objectifs pour fonder une répartition raisonnable entre l'Etat et les collectivités territoriales des Monuments historiques dont le ministère de la Culture a la charge », a établi une liste de 176 Monuments historiques nationaux, dont la propriété pouvait être cédée aux collectivités territoriales qui en feraient la demande.

Le 13 août 2004, une loi organisant la décentralisation du patrimoine et des enseignements artistiques recommandait le transfert, à titre gratuit, de certains monuments nationaux, propriété de l'Etat, aux régions, départements et communes. Le décret du 20 juillet 2005 donnait un an aux collectivités pour faire acte de candidature. En octobre 2007, seuls trois transferts étaient effectifs, alors que 66 autres collectivités auraient pu être intéressées. Cf. le rapport de la Commission Rémond sur :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/034000665/0000.pdf>.

<sup>355</sup> Edit du Cardinal Pacca du 7 avril 1820.

faire, un effort de catalogage fut réalisé. Pour autant, les biens pontificaux n'étaient alors protégés que pour leur valeur d'usage<sup>356</sup>, essentielle à la pratique du culte. Or, le patrimoine constituait au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle un élément essentiel de l'unité nationale pour les acteurs politiques. L'intérêt qu'on lui porta ne dépendait désormais plus de sa fonction ou de son utilité mais du regard porté sur le passé par une Nation en devenir. De sorte que la construction de l'Italie ne pouvait se faire qu'à l'encontre de l'autorité du Saint-Siège, les acteurs politiques opposant symboliquement, à partir du *Risorgimento*, les vestiges valorisés de la Rome Antique à l'architecture religieuse. L'anticléricisme assumé des fondateurs du Royaume d'Italie se traduit par ailleurs par la liquidation des congrégations religieuses et l'attribution à la Nation des biens de l'Eglise. En 1866 est créé le Fonds pour les édifices du culte (FEC), destiné à gérer le patrimoine immobilier confisqué à l'Eglise par l'Etat<sup>357</sup>. Alors même que la notion de propriété privée n'était pas dépassée dans le contexte d'une construction nationale consécutive au *Risorgimento*, les premières lois de protection du patrimoine ont pourtant été prises presque à la même période qu'en France. Une première loi est adoptée en 1902<sup>358</sup>, renforcée par une loi de 1909 sur les « choses d'intérêt historique, archéologique et artistique »<sup>359</sup>. La logique transalpine présidant à l'élaboration d'une politique patrimoniale est néanmoins différente. Le nouvel Etat unitaire va échouer dans un premier temps à intervenir concrètement pour sauvegarder son patrimoine, en raison, d'une part, d'un anticléricisme prégnant, voyant dans l'architecture religieuse, pourtant constitutive du patrimoine le plus important, la manifestation de l'obscurantisme<sup>360</sup>, et du fait, d'autre part, de la forte connotation libérale du Royaume d'Italie naissant, obérant, ainsi que nous l'avons dit, le dépassement de la notion de propriété privée, contrairement à la France.

Ce n'est que par un apparent paradoxe, dû à l'interventionnisme de l'Etat fasciste, que vont être prises, dans l'entre-deux-guerres, les mesures les plus significatives. C'est tout d'abord à une pacification définitive avec l'Eglise que s'attela le Duce qui signa au nom du Royaume, le 11 février 1929, les accords du Latran, négociés avec le Saint-Siège, réduisant les prétentions de souveraineté du pape au seul Etat du Vatican, en compensation d'une reconnaissance par l'Etat italien de la religion catholique comme religion officielle. Les bonnes relations qu'entretint, jusqu'à son terme, le régime fasciste avec l'Eglise de Rome ne furent pas sans incidence sur la conservation du patrimoine religieux. C'est à la veille de la Seconde Guerre mondiale que va être élaborée, à l'initiative du ministre de l'Education Bottai, la loi n° 1089 du 1<sup>er</sup> juin 1939, visant à réorganiser les institutions du secteur patrimonial et à promouvoir sa conservation et sa valorisation pour une « jouissance publique », tout en servant les intérêts du régime.

Si les principes posés par ces lois sont toujours en vigueur aujourd'hui, il faut néanmoins percevoir qu'au lendemain de la guerre la répulsion suscitée par la politique culturelle fasciste empêcha durablement toute nouvelle intervention publique en matière patrimoniale. Une politique de réforme de l'administration culturelle ne sera relancée qu'en

---

<sup>356</sup> Selon l'expression utilisé en 1903 par Aloïs Riegl, *Le culte moderne des monuments. Son essence et sa genèse*, trad. de l'allemand par Daniel Wiczorek, Paris, Éditions du Seuil, 1984.

<sup>357</sup> Ce Fonds pour les édifices du culte dépendra, jusqu'en 1932, du ministère de la Justice, avant de passer sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur.

<sup>358</sup> Loi n° 185 du 12 juin 1902.

<sup>359</sup> Loi n° 688 du 23 juin 1909.

<sup>360</sup> L'Italie, unifiée en 1861, n'eut de cesse de faire de Rome sa capitale, ce qui advint en 1870, avec l'invasion par le Général Cadorna des Etats pontificaux. Ce n'est qu'à l'issue de la Première Guerre mondiale que l'Eglise, le Gouvernement italien et les libéraux se rapprochèrent et que les catholiques réintégrèrent la vie politique.

1996, dans le sillage de la victoire de centre gauche et de l'impulsion donnée par le nouveau ministre des biens culturels, Walter Veltroni, conscient des retombées économiques, via le tourisme culturel, d'une valorisation du patrimoine. L'accent ne sera plus seulement mis sur sa conservation mais également sur sa restauration et sa valorisation à destination du public. Derrière cette intention louable se dissimule néanmoins une véritable logique de privatisation. Dès 1996, Veltroni signa avec qualité une convention avec la Confindustria, syndicat patronal, visant à stimuler la participation du secteur privé aux activités culturelles. Le Ministère diffuse depuis lors chaque année une liste de monuments pouvant être « adoptés », la Confindustria fournissant en retour un inventaire d'entreprises intéressées par le secteur culturel. Depuis 2000, des coupes sombres affectent, de manière continue, le budget du ministère des biens culturels. En 2002, la même logique conduisit à adopter la loi *salva deficit*<sup>361</sup>, qui créa deux entités contrôlées à 100 % par le ministère de l'économie, *Patrimonio S.p.A.*, à qui est dévolue la vente de biens étatiques pour financer les grands travaux, menés par la seconde entité, *Infrastrutture S.p.A.* De prestigieux monuments furent proposés à la vente, suscitant émotion et polémiques. En 2004 fut créée une nouvelle société, entièrement contrôlée là encore par le ministère de l'économie, *ARCUS S.p.A.*<sup>362</sup>, destinée à financer des projets culturels novateurs, dont l'action suscita également un mouvement de défiance, cette dernière structure réussissant à lever des millions d'euros pour des projets certes précurseurs, mais jugés non prioritaires au regard notamment de l'impossibilité, pour le ministère des biens culturels, de trouver de quelconques financements pour restaurer des édifices menacés de délabrement<sup>363</sup>.

Au regard, plus précisément, de la conservation du patrimoine religieux, l'Histoire tourmentée de l'Italie explique une réglementation complexe, tranchant avec la relative simplicité de la législation française. La loi de séparation des Eglises et de l'Etat<sup>364</sup> confirma l'appropriation publique pour les édifices construits et affectés au culte avant 1905, les édifices érigés postérieurement appartenant à leurs financeurs. Si la loi de 1905 se situe, en matière patrimoniale, dans la continuité du droit antérieur<sup>365</sup>, le principe de laïcité qu'elle arrime à l'histoire de la République mit un terme au service public culturel, l'Etat ne reconnaissant ni ne subventionnant plus aucun culte<sup>366</sup>. Ce ne sont donc plus les fabriques<sup>367</sup>

---

<sup>361</sup> Eviter le déficit.

<sup>362</sup> Pour ART, CULTure, Spectacle.

<sup>363</sup> Que l'on songe notamment à l'émotion suscitée par l'effondrement, en 2010, de la maison des gladiateurs du site archéologique de Pompéi, classé au patrimoine mondial de l'UNESCO. Dans l'édition du 2 décembre 2013, le journal *Le Monde*, à la suite d'un nouvel effondrement d'un mur donnant sur l'une des principales rues de l'antique cité, déplore que « malgré les sommes débloquées notamment par l'Union européenne et un état d'urgence décrété en 2008, le site de Pompéi, classé au patrimoine mondial de l'Unesco, continue de se détériorer, ce qui alimente les accusations de détournements de fonds, de mauvaise gestion et d'intervention de la mafia ». Et le journal du soir de relater le dépit de l'Association italienne des archéologues qui « a exprimé "regrets et colère" à la suite du dernier écroulement, en reprochant au gouvernement son incapacité à désigner une personnalité chargée de conduire la restauration du site. "C'est un retard incompréhensible. Si la culture doit être une priorité en Italie, nous devons commencer par Pompéi, désormais décimée par des écroulements ininterrompus essentiellement dus à un manque d'entretien", écrivent les archéologues italiens ». [http://www.lemonde.fr/europe/article/2013/12/02/nouvel-effondrement-a-pompei-qui-tombe-en-decrepitude\\_3524265\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2013/12/02/nouvel-effondrement-a-pompei-qui-tombe-en-decrepitude_3524265_3214.html).

<sup>364</sup> Loi du 9 décembre 1905, publiée au JORF du 11 décembre 1905, qui remplace le régime concordataire (traité de concordat signé le 15 juillet 1801 – 26 messidor an IX –, articles organiques du 18 germinal an X – 8 avril 1802).

<sup>365</sup> Elle cite en effet plusieurs fois, en ses articles 13, 16 et 17, la loi de 1887.

<sup>366</sup> A l'exception toutefois de l'Alsace-Moselle, c'est-à-dire des trois départements du Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle, annexés au II<sup>e</sup> Reich après la débâcle du II<sup>nd</sup> Empire face à la Prusse en 1870, et qui n'étaient donc pas

qui ont la charge de l'entretien et de la conservation des édifices, mais le services des Monuments historiques pour les édifices classés. La loi du 17 avril 1906 et le décret du 4 juillet 1912 ont confié la charge des 87 cathédrales au secrétariat d'État aux Beaux-Arts, devenu ministère de la Culture et de la Communication. Cette propriété s'étend à l'ensemble des dépendances immobilières et à la totalité des immeubles par destination et des meubles les garnissant<sup>368</sup>.

L'Italie moderne présente en revanche une complexité réglementaire, en matière de conservation du patrimoine religieux, plus conforme à la prévalence de son architecture baroque. C'est en effet le choc de différentes histoires, celle des États pontificaux, du Royaume des Deux-Siciles, des campagnes révolutionnaires de Bonaparte et des différents régimes qu'il installa, celle du *Risorgimento* puis de la République de 1947, qui brossent, par strates successives, une législation aussi raffinée que complexe.

Bonaparte, général des armées de la Révolution, fait irruption en Italie en 1796. Il prend, en seulement une année, possession du Piémont puis de Milan et Mantoue en Lombardie. L'Autriche, redoutant une marche des armées républicaines sur Vienne, signe la paix avec Bonaparte le 18 octobre 1797, par le traité de Campoformio. L'Italie du Nord est alors organisée en République cisalpine, réunissant les républiques cispadane et transpadane préalablement installées dans le sillage des conquêtes des armées du Directoire, dans les faits par Bonaparte. Cette première expérience, soutenue, malgré les nombreux pillages des

---

français au moment de la promulgation de la loi de 1905. Les élus de ces territoires subordonnèrent en effet leur rattachement à la République à leur maintien sous le régime juridique concordataire à, sauf à organiser un référendum que les autorités françaises ne se risquèrent pas à perdre, préférant accepter cette condition.

Dans sa décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité contestant la conformité au principe constitutionnel de laïcité de l'article VII des articles organiques des cultes protestants de la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes, a jugé que ce régime dérogatoire n'était pas contraire à la Constitution, tout en intégrant, implicitement, le principe de laïcité au bloc de constitutionnalité :

« Considérant [n° 4] [...] que n'ont pas été rendues applicables aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 susvisée et, notamment, celles de la première phrase de son article 2 qui dispose : “La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte”, ainsi que celles de son article 44 en vertu desquelles : “Sont et demeurent abrogées toutes les dispositions relatives à l'organisation publique des cultes antérieurement reconnus par l'État, ainsi que toutes dispositions contraires à la présente loi et notamment la loi du 18 germinal an X” ; qu'ainsi, dans ces départements, les dispositions contestées, relatives au traitement des pasteurs des églises consistoriales, sont demeurées en vigueur ; [...] Considérant [n° 6] qu'il ressort tant des travaux préparatoires du projet de la Constitution du 27 octobre 1946 relatifs à son article 1<sup>er</sup> que de ceux du projet de la Constitution du 4 octobre 1958 qui a repris la même disposition, qu'en proclamant que la France est une “République. . . laïque”, la Constitution n'a pas pour autant entendu remettre en cause les dispositions législatives ou réglementaires particulières applicables dans plusieurs parties du territoire de la République lors de l'entrée en vigueur de la Constitution et relatives à l'organisation de certains cultes et, notamment, à la rémunération de ministres du culte ».

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2013/2012-297-qpc/decision-n-2012-297-qpc-du-21-fevrier-2013.136084.html>.

Il faut enfin noter que c'est le Conseil d'État qui, en 2001, a rangé la laïcité dans la catégorie, dégagée dès 1971 par le Conseil constitutionnel, des principes fondamentaux reconnus par la République (CE, 6 avril 2001, *SNES : Lebon 171 ; Rev. dr. local* 2001, n°33, p. 56, note Woehrling ; *AJDA* 2002. 63, note Toulemonde), le Conseil constitutionnel préférant la rattacher à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution (décision du 19 novembre 2004, n° 2004-505 DC).

<sup>367</sup> Etablissements publics du culte catholique relevant de l'autorité ecclésiastique et dépendant directement des diocèses et paroisses et disparaissant donc en 1905, avec l'administration pour le service public des cultes.

<sup>368</sup> Le cadre juridique de l'aménagement intérieur des cathédrales a été analysé par Pierre-Laurent FRIER, in *Les Petites Affiches* n° 111, 16 septembre 1994. La compétence du conseil municipal quant aux églises et aux biens qui y ont été installés a été traitée par le Marie-Christine ROUAULT, in *Les Petites Affiches* n° 11 du 25 janvier 1995.

armées révolutionnaires, par les libéraux italiens, échaudés par l'occupation autrichienne, fut suspendue par la reprise de Milan par les armées coalisées austro-russes le 29 avril 1799, jusqu'à la victoire de Marengo le 14 juin 1800, acquise par les armées commandées par Bonaparte<sup>369</sup> sur les forces du Saint Empire. La République cisalpine fut alors rétablie, transformée en 1802 en République italienne, toujours géographiquement limitée dans la partie septentrionale de la péninsule et officiellement dénommée République sœur de la République française. La proclamation de l'Empire en 1804 puis le sacre de Bonaparte, devenu Napoléon I<sup>er</sup> le 2 décembre, eurent pour conséquence, l'année suivante, la transformation de la République italienne en Royaume d'Italie<sup>370</sup>, dont le chef de l'Etat, et, antérieurement Président, prit le titre de Roi, le 17 mars 1805, en la personne du même Napoléon, qui confia les affaires de ce royaume pré-unitaire à son beau-fils, nommé vice-roi, Eugène de Beauharnais. C'est dans ce royaume, qui s'effondra en 1814 avec la première abdication de Napoléon, que les Italiens septentrionaux s'habituerent pour la première fois à vivre sous l'égide d'un système législatif unifié, prodrome au *Risorgimento* de 1861. C'est ainsi que nombre de réformes de la République puis de l'Empire français furent importées en Italie, que des paroisses furent confisquées et des institutions religieuses supprimées.

En Italie méridionale, le Royaume des Deux-Siciles, anciennement dépendance de la Couronne d'Aragon, fut transmis par le traité d'Utrecht de 1713, qui mit fin à la guerre de succession d'Espagne, au duc de Savoie puis par le traité de Rastatt à l'Autriche, laissant Naples à l'empereur Charles VI de Habsbourg. Charles VII, de la branche cadette des Bourbons d'Espagne, reconquit les territoires perdus et rentra à Naples en 1735 dont il fit un royaume autonome. Pour dynamiser la ville, il mit fin à l'édification d'églises au profit de palais publics et royaux. En 1751, il ordonna l'expulsion des jésuites et la confiscation de leurs biens. Cette politique fut soutenue par la bourgeoisie, influencée par le discours des Lumières et soucieuse de se libérer de la tutelle pontificale, d'autant que la propagation des cercles jansénistes avait revigoré la politique anticléricale. Charles VII, élevé au titre de Roi des Espagnes sous le nom de Charles III d'Espagne en 1759, céda alors le Royaume des Deux-Siciles à son fils Ferdinand IV, qui poursuivit ce programme anticléricale. Les deux rois élaborèrent une politique visant notamment à endiguer les congrégations religieuses, associations laïco-catholiques, particulièrement foisonnantes et jouissant, jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, d'une autonomie quasiment complète, tant dans le domaine de leurs activités qu'en matière patrimoniale<sup>371</sup>. Bernardo Tanucci, Premier ministre du Roi Charles VII voulut remettre en cause les privilèges des congrégations. Pour contrer ces visées, le Cardinal Giuseppe Spinelli, Archevêque de Naples, capitale du Royaume des Deux-Siciles, réussit à faire conclure entre le Pape Benoît XIV et Charles VII un concordat, en 1741. Ainsi, Spinelli réussit à contenir l'offensive étatique, en préservant la centralité religieuse des congrégations, contre l'action de Tanucci, qui tentait lui de les encadrer en tant que simples associations laïques de bienfaisance. Ce concordat permit cependant de résoudre de multiples controverses relatives à la juridiction ecclésiastique dans les procédures civiles et pénales, à la réserve sur le droit à nomination des évêques sur les territoires du royaume et à clarifier le régime juridique des congrégations, en permettant au Roi d'intimer à ces dernières par décrets de procéder à la mise à jour de leurs statuts organiques et à l'adoption de règlements internes, préalables à une surveillance de l'Etat quant à leurs activités et leur

---

<sup>369</sup> Devenu Premier Consul depuis le coup d'Etat du 18 brumaire an VIII (9 novembre 1799).

<sup>370</sup> Appelé *regno italico* par les transalpins.

<sup>371</sup> Autonomie acquise dès le XIV<sup>e</sup> siècle sous la période aragonaise.

patrimoine<sup>372</sup>. Le fils de Charles VII, Ferdinand IV, beau-frère par alliance de Marie-Antoinette, fut poussé par sa femme Marie-Caroline à entrer en guerre contre la France. Le 21 janvier 1799, il fuit son Royaume devant l'arrivée des troupes françaises qui s'installèrent à Naples et proclamèrent la République parthénopéenne. Les nouveaux couvents fermés durant ce court épisode ne seront pas rouverts au retour des Bourbons. En juin 1799, les Bourbons reprirent le pouvoir sur Naples et les libéraux Italiens furent massacrés. Napoléon Ier, devenu Empereur des Français et roi d'Italie, proclame par le décret de Schönbrunn du 27 décembre 1805 la déchéance des Bourbons et nomme en 1806 à la tête du Royaume de Naples son frère aîné Joseph Bonaparte, remplacé en 1808 par Joachim Murat<sup>373</sup>. Les deux souverains français ont entrepris des réformes radicales dans les domaines social, politique et économique qui ont transformé le royaume de Naples d'un Etat féodal à un Etat bourgeois. La suppression des ordres religieux et la confiscation de leurs biens a commencé avec Joseph Bonaparte par la promulgation du décret du 13 février 1807 supprimant les règles de San Benedetto et San Bernardo et sécularisant leurs membres<sup>374</sup>. Ce décret visait seulement les riches couvents pour procurer des rentes à l'Etat. Un décret ultérieur du 12 janvier 1808 supprima douze couvents de femmes. Murat continua cette politique en décidant le 8 août 1809 la fermeture de tous les couvents du royaume et l'attribution de leurs biens à l'Etat. L'argent de la vente de biens de l'Église lui permit d'effectuer des travaux publics et de renflouer les caisses de l'Etat, tandis que les locaux des couvents servirent à accueillir les hôpitaux, écoles, orphelinats, casernes, prisons, tribunaux... Le régime politique ecclésiastique suivi par Joseph Bonaparte et Murat était en parfaite harmonie avec les idées prônées par la bourgeoisie contre les corporations religieuses. La classe possédante désirait en effet accaparer les terres des corps ecclésiastiques pour renforcer sa position économique. Malgré l'abdication de Napoléon à Fontainebleau en 1814, Murat fut confirmé Roi de Naples par le Congrès de Vienne, en raison de sa récente alliance, (le 8 janvier 1814) en forme de trahison, avec l'Autriche. Mais son retournement, durant les Cent-Jours, pendant lesquels il déclara la guerre à l'Autriche, scella son sort. L'article 104 de l'acte final du Congrès de Vienne rétablit en effet Ferdinand IV sur le trône de Naples<sup>375</sup>. Ce dernier, sourd aux nouvelles idées libérales, rétablit la monarchie absolue, que maintint ses successeurs<sup>376</sup>, jusqu'à l'arrivée le sept septembre 1860 de Garibaldi, à la tête de l'expédition des Mille, à Naples, qui rejoignit ainsi par plébiscite le nouveau royaume unifié d'Italie en 1861.

Au XXI<sup>e</sup> siècle, qu'il soit français ou italien, de propriété publique ou ecclésiastique, ce patrimoine religieux pose un problème de gestion contemporaine dû à sa double nature,

---

<sup>372</sup> Sur la politique de Charles VII et Ferdinand IV à l'égard des institutions religieuses, voir Antonio LAZZARINI, *Confraternite napoletane storia cronache profili*, Napoli, Ed. Laurenziana, 1995, 778 pp, notamment pp. 83 et suivantes.

<sup>373</sup> Joseph, frère aîné de Napoléon, devint en effet Roi d'Espagne de 1808 à 1813, date de la défaite de Vitoria.

<sup>374</sup> Ce sera le cas de mille frères de huit familles: Cassinesi, Olivetani, Celestini, Verginiani, Certosini, Camaldolesi, Cistercensi, Bernardoni.

<sup>375</sup> Murat, battu par les Autrichiens le 2 mai 1815, se résolut à quitter Naples le 19 pour Cannes, puis, à l'annonce de la défaite de Waterloo, se réfugia en Corse, rêvant d'une reconquête, qu'il essaya en vain d'entreprendre en débarquant sur le port du Pizzo où, fraîchement accueilli par les Calabrais, sévèrement touchés durant son règne par la répression du brigandage, il fut capturé et enfermé dans le château du port. Son procès, mené au pas de charge et dont l'issue avait été décidée par Ferdinand IV, s'acheva par sa mise à mort, le 13 octobre 1815.

<sup>376</sup> Plusieurs soulèvements eurent lieu après la restauration, tous sévèrement réprimés par les Bourbons, l'insurrection de 1820, la révolution calabraise de 1847, puis, en 1848, la révolution indépendantiste sicilienne, l'insurrection calabraise et le mouvement constitutionnel de Naples.

culturelle et culturelle. A l'orée du siècle passé, la séparation de l'Église et de l'État fut à l'origine de la désacralisation de certaines églises françaises. Aujourd'hui, la diminution de la pratique religieuse entraîne un décalage entre le nombre d'édifices et leur moindre fréquentation par les fidèles. C'est pourquoi de nombreuses églises sont de nouveau amenées à perdre leur fonction religieuse. La démocratisation de l'accès à la culture, qui se manifeste notamment par un intérêt pour le patrimoine, a néanmoins amené un nouveau public dans les églises. Ainsi, le défi contemporain est de trouver un nouvel usage à ces anciens lieux de culte tout en réussissant à conserver leur valeur patrimoniale. Il faut pour cela que les institutions responsables de ces églises que sont l'État, les communes, le diocèse ou les associations de sauvegarde du patrimoine, arrivent à concilier leurs différents points de vue.

Pour répondre à ces problématiques, il est indispensable de connaître le cadre juridique, nous l'avons dit fort différent en raison de l'Histoire, qui régit l'usage des églises françaises et italiennes.

Le droit canon régit la vie de l'Église et de ses fidèles depuis les premiers siècles du christianisme. Il ne concerne plus bien évidemment l'État français depuis 1905, mais continue de conditionner le droit italien en la matière, car si l'Italie est désormais un pays laïc et n'est donc plus liée par le Concordat de 1929, l'article 7 de la Constitution de 1947 dispose cependant que les « relations [entre l'État italien et l'Église catholique] sont réglées par les Accords du Latran<sup>377</sup>. Les modifications de ces Accords, acceptées par les deux parties, n'exigent aucune procédure de révision constitutionnelle<sup>378</sup> ». Le droit positif italien continue ainsi d'être d'influencé en la matière par le droit canonique. Aussi apparaît-il important d'évoquer succinctement l'histoire de ce droit spécifique.

On peut dater l'apparition de ses premières règles après la conversion au christianisme de l'empereur Constantin<sup>379</sup>. Une multitude de décrets conciliaires furent alors écrits, auxquels s'ajoutèrent les décrétales<sup>380</sup>. Ces premiers textes ont été très largement fondés sur le droit romain. Dès le début du Moyen-Âge, les canonistes s'attachèrent à collecter tous ces

---

<sup>377</sup> Les accords du Latran sont signés au palais du Latran le 11 février 1929 entre l'État italien, représenté par Mussolini, et le Saint-Siège, représenté par le cardinal Gasparri, secrétaire d'État du pape Pie XI. Ils mettent fin à la « question romaine », pendante depuis 1870. Ils réduisent les prétentions de souveraineté du pape au seul État de la Cité du Vatican. En contrepartie, le catholicisme devient religion d'État en Italie.

Les accords du Latran comportent trois traités, portant respectivement sur le traité politique, la convention financière et le Concordat.

Le concordat fait du catholicisme la religion officielle de l'État italien. Les mariages catholiques et les jugements de l'Église en matière matrimoniale prennent effet civil. Les juridictions ecclésiastiques sont reconnues en matière spirituelle et disciplinaire, un prêtre apostat pouvant ainsi se voir refuser un emploi public. L'enseignement religieux catholique devient obligatoire à tous les niveaux scolaires.

De son côté, l'État italien se voit reconnaître un droit de nomination des évêques, lesquels doivent jurer fidélité au roi. Toute activité politique est interdite à l'Action catholique. Les religieux et les prêtres se voient interdire de militer dans un parti. Le but de Mussolini est d'empêcher la recréation d'un parti catholique.

Mussolini ajoutera au concordat des dispositions unilatérales réglant le sort des autres confessions, qui sont désormais reconnues. Un fossé juridique s'installe alors entre le catholicisme et les autres religions (Source : Wikipédia).

<sup>378</sup> Les accords du Latran ont été modifiés par l'Accord concordataire du 18 février 1984, rendu effectif par la loi n° 121 du 25 mars 1985 (*Gazzetta ufficiale*, 10 avril 1985, n° 85). Voir *infra*, dans le corps de l'annexe.

<sup>379</sup> Le problème de la conversion de Constantin divise encore les historiens ; il se serait converti en 312, mais se serait fait baptiser sur son lit de mort, en 337, ce qui relevait d'une pratique courante à l'époque. Pourtant, selon certains historiens païens de l'Antiquité, l'Empereur romain ne se serait en réalité converti, pour des raisons essentiellement cupides, qu'en 326 (cf. LIBANIOS, *Oraison* 30, 6 ; ZOSIME, *Histoire nouvelle* 2, 29).

<sup>380</sup> Ordonnance ou constitution des papes, ayant une portée générale pour l'Église ou une notable partie, et faite en réponse à des demandes ou consultations.

décrets, de manière chronologique ou systématique, afin de les rendre plus lisibles. Une densification des travaux législatifs catholiques s'opéra au X<sup>ème</sup> siècle, sous le pontificat de Léon IX. L'Église, qui connut des difficultés à cette période, cherchait à asseoir son autorité. Pour ce faire, de nombreux canonistes prirent place à la cour pontificale. A l'Université de Bologne, créée en 1088, le droit canon comptait parmi les principales matières enseignées. Discipline « vivante », évoluant continûment, le mode de compilation laissa rapidement place à des traités raisonnés. Vers 1140, l'auteur Gratien, dont la biographie est mal connue, rédigea un décret intitulé : *Concorde des canons discordants*. Cet ouvrage fera autorité sur le droit canonique jusqu'en 1917. Lors du Premier concile œcuménique du Vatican (dit Vatican I), qui se tint du 8 décembre 1869 au 20 octobre 1870, un nouvel élan est donné aux lois catholiques. Pietro Gasparri, alors archevêque, est nommé en 1904 secrétaire de la Commission pour la codification du droit canonique. Il apportera, durant treize années, une contribution majeure à la préparation du code du droit canonique, promulgué en 1917<sup>381</sup>. Le II<sup>e</sup> concile œcuménique du Vatican (dit Vatican II) marqua, sous l'impulsion du pape Jean XXIII, une mutation du catholicisme par son ouverture au monde moderne et son souci de la société civile. Pour tenir compte de ces évolutions, les lignes directrices d'un nouveau code sont tracées dès les années 60. Mais ce n'est qu'en 1981 qu'une commission est créée. Le nouveau texte, toujours en vigueur, est promulgué en 1983 sous le pontificat de Jean-Paul II. Pour comprendre quelles sont les procédures qui permettent de célébrer le culte dans une église et celles qui la réduisent à un usage profane, il faut donc nécessairement comparer les codes de 1917 et de 1983. Précisons ici qu'aucun des deux textes ne fait mention ni au substantif « exécution » qui, depuis 1752, au sens théologique du terme signifie : « retour d'un objet consacré à l'état profane »<sup>382</sup> ni le mot « désacralisation »<sup>383</sup>. Aujourd'hui, dans le langage courant, une église désacralisée est une église où l'on ne célèbre plus le culte et pour laquelle l'évêque a donné son accord à une utilisation profane. De sorte qu'il faille utiliser le terme *désacraliser* pour signifier la procédure religieuse permettant l'utilisation profane et le terme *désaffectation* lorsque l'institution publique propriétaire récupère la jouissance de son bien.

Les deux codes consacrent une partie aux « lieux et temps sacrés » dans laquelle se trouvent les chapitres régissant la construction, la consécration et l'usage des églises. Le droit de 1983, par les directions données par le concile de Vatican II, est formulé de manière plus positive ; les canons sont simplifiés pour apparaître plus compréhensibles aux fidèles. En soixante-six ans, la terminologie a évolué sur certains points précis, notamment la consécration d'un lieu qui devient la dédicace, le mot consécration restant utilisé pour les personnes. Malgré ces changements, les procédures de « sacralisation » et de « désacralisation » des lieux de culte sont sensiblement les mêmes. Il est expliqué de manière très précise comment rendre un édifice nouvellement construit apte à recevoir le culte, tandis que les cas qui amènent un lieu à être réduit à une utilisation profane sont beaucoup moins explicités. En effet « *l'église est un édifice sacré destiné ou affecté au culte divin* » (1917) et « *les choses sacrées qui sont destinées au culte divin par une dédicace ou*

---

<sup>381</sup> Pietro Gasparri (1853-1934) sera élevé au rang de cardinal le 16 décembre 1907 par le pape Pie X. Son successeur, Benoît XV le nomma cardinal secrétaire d'Etat (considéré comme le Premier ministre de l'Etat du Vatican) et, lors de la promulgation du code canonique, président de la « Commission pour l'interprétation authentique » de ce code.

<sup>382</sup> Emprunté au latin classique : *ex(s)ecratio* (serment, malédiction), formé comme antonyme de *consecratio* (Définition du dictionnaire Trésor de la langue française informatisé).

<sup>383</sup> C'est le philosophe Jules Vuillemin qui introduisit ce terme : J. VUILLEMIN, *Essai sur la signification de la mort*, Paris, PUF, 1948, p. 249.



*une bénédiction seront traitées avec respect et ne seront pas employées à un usage profane ou impropre, même si elles sont la propriété de personnes privées* » (Can. 1171,1983). En 1917, « *s'il est prévu avec prudence que l'église va être convertie à des usages profanes, l'Ordinaire<sup>384</sup> doit refuser de consentir à sa construction, ou tout au moins, si elle a déjà été construite, ne pas la consacrer ni la bénir* ». Il peut arriver qu'un lieu sacré soit profané. En 1917, les actes profanatoires sont clairement énumérés : délit d'homicide, effusion de sang grave et injurieuse ..., alors qu'en 1983 il est seulement fait état d'« *actions gravement injurieuses qui y sont commises au scandale des fidèles* ». Mais, comme auparavant, il n'est permis dans aucun des deux textes de célébrer le culte dans une église profanée tant que l'injure n'a pas été réparée par le rite prévu dans les livres liturgiques. En revanche, une église ne peut perdre sa destination cultuelle de manière définitive que dans des cas limités de force majeure. Donc, selon le droit canonique de 1917, une église ne perd sa consécration *que si* elle est entièrement ou en grande partie détruite, ou si elle est réduite à un usage profane par l'Ordinaire du lieu. En 1983, le canon est repris tout en étant moins restrictif : le *que si* disparaît et l'usage profane est toujours rendu par l'Ordinaire mais peut l'être aussi *de fait*. Ainsi, les deux textes affirment que « *si une église ne peut en aucune manière servir au culte divin et qu'il n'est pas possible de la réparer, elle peut être réduite à un usage profane qui ne soit pas inconvenant* ». Le code de 1983 ne définit cependant pas quels sont pour l'Eglise ces usages inconvenants. Le texte actuel élargit encore le champ des possibilités en évoquant d'autres causes graves qui conseillent qu'une église ne serve plus au culte divin. Encore une fois, les cas ne sont pas précisément décrits. C'est l'évêque qui prend la décision avec l'avis du conseil presbytéral et en accord avec ceux qui revendiquent des droits sur l'église. Les seules restrictions à respecter sont que les âmes ne subissent aucun dommage et, à nouveau, que l'usage profane ne soit pas inconvenant. Si les cas d'utilisation profane des églises ne sont pas définis de manière rigoureuse c'est que, de par sa nature, un lieu de culte ne peut être destiné qu'au culte. Néanmoins, le Vatican fut obligé en 1917 de prendre en compte les réalités du monde contemporain. Ainsi qu'il a été dit, sous la Révolution française, les églises furent réquisitionnées et nationalisées puis, dans les années 1860, l'Italie, devenue Etat unitaire, nationalisa également les biens de l'Eglise. Dans les deux pays, nombre d'édifices ne seront jamais réaffectés au culte. Entre les deux codes du droit canonique, la Seconde Guerre mondiale détruisit quantité de monuments dans toute l'Europe. De plus, au terme de celle-ci, en Italie, avec la fin du fascisme, la religion catholique n'est plus religion d'Etat. Ainsi l'Eglise, parce qu'elle n'est plus propriétaire de tous ses édifices, ne peut plus décider du devenir de certains de ses lieux de culte. Ces raisons historiques conduisirent donc à l'assouplissement des règles évoquées précédemment dans le code de 1983. D'autres problèmes sont également à prendre en compte. Dans les deux pays, les paroisses manquent souvent cruellement d'argent pour entretenir des édifices millénaires lourdement abîmés par le temps et les guerres. Devenues parfois trop dangereuses, elles sont vendues ou laissées à l'abandon par les pouvoirs ecclésiastiques. Il est cependant évident que le sort de ces édifices dépend tout autant des systèmes législatifs des Etats italien et français.

En France, l'article 13 de la loi de 1905 de séparation des Eglises et de l'Etat fixe les conditions par lesquelles les édifices du culte, qui sont propriétés publiques laissées gratuitement à la disposition de l'Eglise, peuvent être désaffectés : « *si l'association bénéficiaire est dissoute ; si, en dehors des cas de force majeure, le culte cesse d'être célébré*

---

<sup>384</sup> En droit canonique, l'ordinaire est le prélat qui est responsable de la discipline sur une communauté particulière.

*pendant plus de six mois consécutifs ; si la conservation de l'édifice ou celle des objets mobiliers classés en vertu de la loi de 1887<sup>385</sup> et de l'article 16 de la présente loi est compromise par insuffisance d'entretien, et après mise en demeure dûment notifiée du conseil municipal ou, à son défaut du préfet », sachant que les édifices du culte sont tenus des réparations de toute nature, ainsi que des frais d'assurance et autres charges afférentes aux édifices et aux meubles les garnissant ; « si l'association cesse de remplir son objet ou si les édifices sont détournés de leur destination ».*

L'article 13 fut modifié par la loi n°98-546 du 2 juillet 1998, la version consolidée précisant que l'Etat ainsi que les collectivités pourront également participer aux frais d'entretien des édifices dont la propriété leur est reconnue par cette même loi. Jusqu'en 1970, si l'un des cas ci-dessus se présentait, la procédure de désaffectation devait être prononcée par décret rendu en Conseil d'État. Cette disposition de loi fut modifiée par le décret n° 70-220 du 17 mars 1970. Aujourd'hui, « *la désaffectation des édifices culturels communaux ainsi que des objets mobiliers les garnissant est prononcée par arrêté préfectoral à la demande du conseil municipal, lorsque la personne physique ou morale ayant qualité pour représenter le culte affectataire aura donné par écrit son consentement à la désaffectation* »<sup>386</sup>. L'évêque, car il s'agit le plus souvent de lui, ne donne donc que son accord, la décision n'émane pas de lui. Si une église est en trop mauvais état pour recevoir les fidèles, et ce pendant plus de six mois, la paroisse peut perdre l'affectation. Ceci permet de mieux comprendre pourquoi dans le droit canon, depuis 1983, un édifice peut être réduit à des usages profanes de façon permanente, soit par décret de l'Ordinaire compétent, soit de fait. Si l'édifice est classé ou inscrit Monument historique, les normes de la loi de 1913 doivent également être respectées. Il n'est alors possible d'effectuer des travaux que sous la supervision de l'architecte des Monuments historiques et de l'architecte des bâtiments de France. Mais les frais peuvent cependant être pris en charge en majeure partie par le ministère de la Culture et l'institution propriétaire.

L'Etat italien a mis en place des législations qui protègent les lieux de culte, quel que soit leur propriétaire. Selon l'article 5 de l'accord concordataire du 18 février 1984<sup>387</sup>, « *les édifices ouverts au culte ne peuvent être réquisitionnés, occupés, expropriés ou démolis, sinon pour raisons graves et après accord préalable de l'autorité ecclésiastique compétente* ». L'article 831 du code civil italien confirme que, même s'ils appartiennent à des personnes privées, ils ne peuvent être soustraits à leur destination pas même par aliénation, jusqu'à ce qu'il soit mis un terme à leur destination, conformément aux lois qui les concernent. La loi italienne ne fait donc pas de cas particuliers pour les églises de propriété publique. Ainsi, ces articles affirment et protègent la destinée culturelle des lieux, tout en rappelant que ce sont les autorités ecclésiastiques qui ont la responsabilité de réduire les édifices à un usage profane. La législation italienne, beaucoup moins restrictive, laisse aux diocèses un usage plus libre des édifices religieux. Les autres lois concernant les lieux de culte s'intéressent directement à leur conservation en tant que bien patrimonial. Les églises étant considérées comme des biens nationaux, elles appartiennent à la plus vaste catégorie des biens culturels d'intérêt religieux à laquelle est consacré l'article 9 du décret législatif du 22 janvier 2004, n. 42,

---

<sup>385</sup> Loi du 30 mars 1887 sur la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique remplacée par la loi du 31 décembre 1913 sur les Monuments historiques.

<sup>386</sup> Article 1er du décret n° 70-220 du 17 mars 1970. Source :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000851924&dateTexte=20080710&fastPos=11&fastReqId=947131368&oldAction=rechTexte>

<sup>387</sup> Cf. textes juridiques de référence annexés.

instituant le « Code des biens culturels et du paysage » ou code « Urbani »<sup>388</sup>. Cet article établit que « le Ministère<sup>389</sup> et, pour ce qui relève de leurs compétences, les régions, réglementent, conformément aux exigences du culte, et en accord avec les autorités respectives ». Cette coopération entre entité publique et catholique existe déjà depuis l'article 12 de l'accord de 1984 qui modifie le concordat du Latran :

*« Le Saint Siège et la République italienne collaborent, dans leur domaine respectif, à la protection du patrimoine historique et artistique. Afin d'harmoniser l'application de la loi italienne avec les exigences de caractère religieux, les organes compétents des deux parties s'accorderont sur les dispositions opportunes pour la sauvegarde, la valorisation et la jouissance des biens culturels d'intérêt religieux appartenant aux institutions ecclésiastiques. »*

Les deux catégories d'intérêts qui pèsent sur les biens religieux, leur nature religieuse et leur nature culturelle, sont reconnues et protégées par la législation italienne, qui s'efforce de trouver un juste milieu, sans que l'une ne soit sacrifiée en faveur de l'autre. Les dernières Ententes de 2004 entre la Conférence Episcopale Italienne (CEI)<sup>390</sup> et le ministère pour les biens et activités culturels définissent les procédures à adopter afin d'instaurer cette vaste collaboration. Ces deux parties sont représentées à l'échelle locale par les surintendances, pour le ministère, et par les évêques des diocèses, pour la CEI. Des réunions sont prévues pour définir des programmes d'intervention. Cette entente accorde aussi une importance particulière à l'inventaire et à la classification des biens culturels, dont la connaissance est considérée comme fondamentale pour toute intervention future. La CEI s'engage à collaborer à l'activité de classification effectuée par le ministère qui lui assure en retour un accès aux banques de données.

La consultation systématique en matière de biens culturels entre organes étatiques et ecclésiastiques a été une grande nouveauté dans la législation italienne, ce qui explique les propos d'Antonio Paolucci, ministre des biens culturels en 1995 et 1996, selon lequel « la grande majorité du patrimoine de droit public est préservé par l'Eglise sans frais pour l'Etat (...). Les véritables gardiens des trésors artistiques et historiques de la nation (...) sont les quelques deux cent mille prêtres, frères, moines (...) qui sont à la tête d'un patrimoine niché dans chaque coin de nos villes »<sup>391</sup>. Walter Veltroni, qui lui succéda en 1996, signa la première Entente avec la CEI. On remarque ainsi que c'est de nouveau dans les années 1990 qu'un réel tournant s'opère en matière de politique patrimoniale. Les acteurs, devenus conscients des bénéfices que peuvent leur apporter ces biens qui parsèment le territoire, ne laissent plus l'Eglise décider seule. Ainsi, qu'une église appartienne au Fonds pour les édifices culturels, c'est-à-dire à l'Etat, à une commune ou à l'Eglise, c'est le propriétaire qui finance mais ce sont toujours les architectes et spécialistes du ministère des biens culturels qui font réaliser les travaux d'entretien et de restauration. En revanche, lorsqu'une église a été privatisée, l'Etat ne peut plus intervenir, mis à part en cas de réelle menace de destruction.

En France, la collaboration pour la gestion du patrimoine religieux entre l'Etat et les représentants du culte est moins évidente ; comme dit précédemment, du fait de sa position

---

<sup>388</sup> Du nom du ministre porteur de cette réforme.

<sup>389</sup> Il s'agit ici du Ministère pour les biens et activités culturels.

<sup>390</sup> La CEI est la conférence épiscopale des évêques, fondée en 1952. Elle est responsable des normes liturgiques et des tâches administratives ecclésiastiques. Elle reçoit son autorité de la loi ecclésiastique.

<sup>391</sup> Cité in B. BASDEVANT-GAUDEMET, M. CORDU, J. FROMAGEAU (dir.), *Le patrimoine culturel religieux : enjeux et pratiques culturelles*, Actes du colloque des 2, 3 et 4 décembre 2004, Musée de Normandie, Caen – Paris, L'Harmattan, 2006.

de propriétaire, l'Etat est plus libre d'intervenir sur les monuments. Il fait recours pour ce faire à un instrument du droit administratif, la domanialité publique. Cette situation ne trouve pas d'équivalent dans les législations des autres pays européens. Mais les paroisses ne sont pas pour autant moins concernées par le sort des églises dont elles sont l'affectataire. En 1965, fut créé, à la demande de l'épiscopat français, le comité national d'art sacré, sous l'autorité duquel est, en principe, placé dans chaque diocèse des commissions d'art sacré, sous contrôle de l'évêque. Le rôle de ces commissions est notamment d'intervenir sur l'aménagement des lieux de culte. Depuis 1988, a été instituée une commission pontificale pour la conservation du patrimoine artistique et historique de l'Eglise<sup>392</sup>, qui a pour mission de sensibiliser les fidèles à la conservation de leurs biens. Au cours de la commission pontificale en 2000, Jean-Paul II insista sur la nécessité de travailler avec les organismes civils et associatifs pour la protection juridique des biens artistiques de l'Eglise.

Il est également de l'intérêt des communes ayant à leur charge un nombre d'églises important de responsabiliser les affectataires sur l'entretien des lieux de cultes. Réciproquement, il arrive fréquemment que des fidèles créent une association de sauvegarde de leur lieu de culte pour faire pression sur les autorités compétentes.

A la différence du code des biens culturels et du paysage italien, la loi française sur les Monuments historiques de 1913 ne fait pas entrer dans une catégorie particulière les édifices religieux. Ainsi, si une église remplit les conditions requises pour être classée Monument historique, lui seront appliquées les mêmes normes de conservation qu'à tous les autres édifices. Seule sa valeur culturelle est prise en considération. En revanche, dans la loi de séparation des Eglises et de l'Etat de 1905, l'affectation culturelle est exclusive de tout autre usage et notamment de ce que l'on peut associer à la mise en valeur du patrimoine. Cette situation paradoxale s'explique par le décalage qu'il existe entre les textes applicables hérités du début du XIX<sup>e</sup> siècle et les conditions actuelles d'utilisation des édifices culturels protégés. La loi visait à assurer la continuité de l'exercice de culte dans une société qui pratiquait encore beaucoup à l'époque. La diminution du nombre de fidèles a entraîné la fermeture de certaines églises mais les paroisses françaises, contrairement aux italiennes, n'ont pas la possibilité d'utiliser le bâtiment pour des activités non culturelles. Les communes récupèrent donc la gestion de lieux souvent délabrés dont elles ne savent pas toujours que faire. Si le bâtiment n'est pas Monument historique, elles ne reçoivent pas d'aide financière et sont donc souvent contraintes de le détruire ou de le vendre. Certes, en Italie, la plus grande flexibilité de la loi ne résout pas tout, le premier problème étant d'ordre financier. Lorsqu'une institution ecclésiastique propriétaire n'a plus l'utilité d'une église comme lieu de culte et qu'elle n'a pas de financement pour réaliser des travaux ou des aménagements, l'édifice peut rester à l'abandon, ce qu'un voyageur avisé peut constater amèrement...

---

<sup>392</sup> En 1993, le pape Jean Paul II en changera le nom. Elle deviendra la commission pontificale pour les biens culturels de l'Eglise.

## Table des matières

<b><i>En guise d'introduction</i></b>	2
<b><i>I. Articulation de la philosophie politique et du droit constitutionnel</i></b>	5
L'illusion représentative	5
	22
<b><i>II. Axe droit constitutionnel</i></b>	
La motivation des décisions de la Cour constitutionnelle italienne : fondements, fonctions et débats.	22
Quelques propositions naïves pour la résurgence de l'instrument référendaire	30
Référendums d'initiatives citoyenne et « partagée » : Genèse, réticences et enjeux du débat.	47
	59
<b><i>III. Axe Italie</i></b>	
Berlusconi, bouffonnerie ou métaphore ?	59
Une histoire de la fin du Parti communiste italien : Le passé d'une espérance (1921-1991).	71
La Gauche contre elle-même ?	81
Montée de l'extrême droite italienne et politique migratoire	95
Conservation et protection du patrimoine culturel dans les systèmes italien et français.	103