

Forum International sur la Constitution  
et les Institutions politiques

# L'OPPOSITION POLITIQUE

Les Cahiers du ForInCIP n° 1

1<sup>er</sup> Forum

19 et 20 juin 2015

**CUREJ**



Institut de Recherche  
Inter-disciplinaire  
Homme Société

 LexisNexis®

# ITALIE

Stefano CECCANTI

*Professeur de droit constitutionnel comparé à l'Université de Rome « La Sapienza »,  
Département de Sciences politiques*

Salvatore CURRERI

*Maître de conférences es Institutions du droit public à l'Université Kore de Enna*

## I. – La reconnaissance de l'opposition<sup>1</sup>

La structure de cette partie a été revue, afin de tenir compte de l'histoire constitutionnelle italienne qui ne reconnaît pas l'opposition.

### A. – Les raisons historiques de la non-reconnaissance dans le premier système de partis

L'Italie est historiquement allergique à la reconnaissance institutionnelle de l'opposition.

Cela s'explique par l'origine de la forme particulière du système de partis qui, après la première législature républicaine, a donné une tournure de régime d'assemblée à la forme parlementaire du Gouvernement. Cette forme de gouvernement a des implications multiples, en étant à géométrie variable. Si l'on exclut le cas des grandes coalitions (dans lesquelles le Gouvernement est, du moins en principe, le comité directif d'une grande majorité), elle peut avoir des variations d'un gouvernement d'assemblée (qui sous-entend un système multipartite), à une forme néo-parlementaire à direction gouvernementale (qui sous-entend un système à deux partis ou pôles et qui est centrée sur le *continuum* de la majorité électorale – majorité parlementaire). Ce gouvernement assume le rôle du comité de direction de la majorité (Elia, 1970).

Dans ce dernier cas existe le problème de la reconnaissance solennelle de l'opposition, parce qu'au sein du Parlement se distinguent les membres internes

1. Partie élaborée par Stefano Ceccanti.

et les membres externes au bloc majoritaire, normalement pour l'ensemble de la législature. Les membres extérieurs ont le droit de la reconnaissance afin d'être mieux en mesure, à partir du Parlement, de présenter aux électeurs une alternative en vue de la possible alternance électorale future. Au contraire, dans le premier cas, celui du gouvernement d'assemblée, le Parlement semble toujours un ensemble entier (V. Guzzetta, 2004) qui, de temps en temps (plusieurs fois à l'Assemblée dans la législature), va déléguer à un exécutif, entendu au sens étroit du terme, certains pouvoirs délimités.

Le Gouvernement italien, à l'exception de la première période 1948-1953, ne s'est pas transformé en comité directeur de la majorité. Par conséquent, dans le cadre d'une alternance impossible, à cause des connexions entre le système des partis et la fracture est-ouest, il n'a pas été nécessaire d'établir un statut de l'opposition.

Le premier système de partis, formé lors de la période constituante et qui a perduré jusqu'en 1993, n'a pas connu l'alternance. Les forces du centre étant au Gouvernement (les chrétiens-démocrates et leurs alliés), forces qui dès le départ (libéraux, républicains, sociaux-démocrates) ou plus tard (socialistes) se reconstituaient soit dans la Constitution née de la Résistance (la ligne de démarcation qui va de la Libération du 25 avril 1945 jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution le 1<sup>er</sup> janvier 1948), soit dans l'option européenne et atlantique (la ligne de démarcation qui va des élections du 18 avril 1948 à août 1949, avec l'adhésion formelle à l'OTAN) et deux différentes minorités sur les ailes.

La plus importante d'entre elles, la gauche, centrée sur le Parti communiste, qui est apparu lors des élections de 1948 comme le plus fort parti de la gauche, se reconnaissait pleinement dans la Constitution. N'appartenant cependant pas à une position internationale compatible avec une responsabilité du Gouvernement, la gauche tombait pour cela dans un *conventio ad excludendum* (du Gouvernement). Elle était, cependant, équilibrée, pour tenir ensemble le pays qui ne pouvait pas résister aux collisions frontales (et aussi en raison de la faiblesse politique d'une majorité complexe qui utilisait l'opposition comme une ressource pour les conflits internes, en particulier entre les courants du parti de la majorité), par un *conventio ad includendum* (ou *ad consociandum*) sur les principales politiques du Gouvernement, jusqu'à l'entrée explicite dans la majorité (mais pas dans le Gouvernement) dans la législature de 1976 à 1979, dans le cadre de son évolution pro-européenne et pro-Atlantique.

La minorité moins importante, celle de droite, basée principalement sur le Mouvement social italien (MSI), ne se reconnaissait pas dans la Constitution, même si, en termes réalistes, malgré la matrice d'origine fasciste, elle était pro-Atlantique. À ce titre, la fonction anticommuniste essayait parfois de revenir dans le jeu parlementaire, malgré les répercussions sociales et politiques négatives de son soutien au Gouvernement de 1960 (au moment où le centrisme avait été épuisé et l'alliance de centre-gauche avec les socialistes, indépendants des communistes après l'intervention soviétique en Hongrie en 1956, n'était pas encore mûre). S'insère ici le choix politique de ne pas appliquer la XII<sup>e</sup> disposition finale de la Constitution, interdisant la reconstitution du parti fasciste dissous contre le MSI, même si en 1952 une loi (la loi Scelba n° 655/1952) avait l'intention de la mettre en œuvre. La loi n'a été appliquée que dans les années 1970 contre des groupes extrémistes mineurs liés au terrorisme.

En rendant l'alternance inévitable, le système, surtout après 1988, a trouvé sa flexibilité interne dans une rotation annuelle de la structure des gouvernements et, en particulier, avec la rotation oligarchique de la fonction de Premier ministre parmi les chefs de courants au sein du parti de la Démocratie chrétienne (le Premier ministre étant distinct du président du parti, chef d'un autre courant). Puis, dans les années 1980 avec la présidence du Conseil du républicain Spadolini et puis du socialiste Bettino Craxi, la rotation s'est élargie aux dirigeants de petits partis.

Cette dynamique, profondément différente des autres démocraties parlementaires existantes, comparable dans certains aspects à la IV<sup>e</sup> République française, a conduit le Gouvernement à être perçu comme un simple comité exécutif temporaire du Parlement. Ce n'est pas une coïncidence, s'il n'y avait pas de véritable planification du travail parlementaire, ni, surtout, de rôle important du Gouvernement. Par conséquent, on parle pour cette période de « centralité du Parlement » (en fait, des partis dans le Parlement), conçu comme un tout indistinct, séparé du Gouvernement : une anomalie par rapport à la physiologie classique des démocraties parlementaires, mais qui, paradoxalement, se transformait en atout pour ceux, tels les communistes, qui ne pouvaient se faire entendre qu'au Parlement. Les minorités elles-mêmes, incapables par leurs propres choix d'assumer des rôles de gouvernement, se voyaient bien devoir être impliquées de manière subordonnée dans les conflits internes aux courants et aux partis de la majorité, en particulier grâce à l'utilisation du scrutin secret final sur les lois, admis jusqu'en 1988.

Ce schéma théorique excluait par principe toute reconnaissance de l'opposition et des minorités, c'est-à-dire une subdivision explicite dans le Parlement de groupes qui se distinguaient par rapport à la mise en place du Gouvernement, ce qui n'était pas le mode de fonctionnement du système. Au mieux, il était question d'une reconnaissance pour l'opposition en soutenant le Parti communiste (PCI) à la présidence de la Chambre, même après que le parti ait quitté la majorité, en 1979. En 1976, le premier communiste élu, Pietro Ingrao, était en réalité issu d'un parti de la majorité. Plus tard cependant, avec Nilde Iotti, une concession a été faite à l'opposition et à l'un des *leaders* du Parti communiste moins éloigné de la majorité.

## B. – Les nouvelles raisons de non-reconnaissance sous le deuxième système de partis

Déjà dans les années 1980, avec la croissance du rôle du Gouvernement, en partie en raison de la mondialisation et de l'europanisation, le système subit les premiers changements et commence à reconnaître une ligne de démarcation importante au sein du Parlement avec l'application systématique du principe majoritaire : briser le pouvoir de veto du Parti communiste sur la législation du travail (1984-1985) et la limitation du scrutin secret (1988), ainsi que la loi sur la présidence du Conseil (1988), en sont les premières manifestations fortes. Si le principe majoritaire a désormais été utilisé de manière significative dans le fonctionnement interne des chambres, on en réclamait l'utilisation même dans la relation entre l'électorat et les institutions parlementaires, dans leur composition. Par conséquent, après l'effondrement du mur de Berlin et la naissance du deuxième système de partis (V. Lauvaux, 2004 ; Barbera, 2007 et 2009 et

Ceccanti, 2013) et de son caractère bipolaire, lors des élections de 1994, stimulé par les nouvelles lois électorales politiques de 1993, certaines conditions pour obtenir une reconnaissance constitutionnelle du rôle de l'opposition étaient en principe rassemblées. A alors commencé un débat important, au moins au sein de la doctrine (il suffit de regarder Iole, 2004 et Cizzetta, 2004). Les propositions comprennent à la fois une reconnaissance de la minorité comme la principale opposition avec des prérogatives spécifiques (droit de réponse au Parlement par le président de l'opposition à l'égard du Premier ministre, le pouvoir de convoquer le Parlement en session extraordinaire et d'influer sur l'ordre du jour, droit de consultation par le Président de la République en cas d'urgence, la capacité d'établir et de voir reconnaître un Gouvernement de l'Ombre) et des garanties disponibles à des minorités non identifiées précédemment (en théorie, même internes à la majorité parlementaire, mais généralement utilisées en particulier par l'opposition - création de commissions d'enquête, abaissement du quorum structurel pour le référendum abrogatif, saisine de la Cour constitutionnelle sur les lois avant leur entrée en vigueur, décisions sur le contentieux électoral politique finalement confié à la Cour, élévation du quorum pour la réforme du règlement des chambres et l'examen de la première partie de la Constitution).

Cela n'a pas abouti. Pour quelles raisons ?

Premièrement, le bipolarisme d'après 1993 était une bipolarité entre des coalitions préélectorales. Au sein de celles-ci, une fois la victoire acquise, la demande la plus pressante était d'équilibrer *ad intra* la coalition, en offrant des garanties aux minorités internes de la majorité : par exemple s'affirme la convention de l'attribution de la présidence de la Chambre, le lieu stratégique de la programmation parlementaire après 1997, à un partenaire junior de la majorité (à l'origine du Parti démocratique de la gauche<sup>2</sup>, PDS) qui était le plus grand parti de la majorité pour équilibrer le Premier ministre Prodi, qui était une expression de la minorité centriste de l'alliance), puis une séquence de secrétaires des petits partis de la majorité, Casini, Bertinotti et Fini, enfin une personnalité mineure d'un parti minoritaire, Boldrini. Il y a une compétition pour les coalitions, mais, après le vote, les règles constitutionnelles et réglementaires, ainsi que certaines autres règles (comme le financement public et les règles relatives à la politique d'édition) qui ne connaissent que le parti, ont donc tendance à affaiblir les coalitions. Les nouvelles lois électorales de 2005 renforcent cette contradiction : les candidats communs disparaissent dans les circonscriptions uninominales et les coalitions ont comme seul élément de cohésion le *leadership* national commun.

Deuxièmement, les conventions formées autour du pouvoir de dissolution ont tendance à se confirmer dans la continuité avec le passé du gouvernement d'assemblée, même avec les nouvelles lois électorales, qui, en soi, auraient dû conduire à un changement : actuellement, on considère que le *continuum* de l'électorat peut être vrai pour le premier gouvernement de la législature, mais pas plus tard. Si les rôles peuvent changer au cours d'une législature, sans gros obstacles, une reconnaissance stable de l'opposition n'est pas nécessaire, au regard du deuxième gouvernement de la législature dont la frontière peut changer de façon significative. La logique de l'alternance électorale s'applique uniquement au premier gouvernement.

Troisièmement, contre certaines des propositions qui permettraient d'améliorer le rôle de la Cour constitutionnelle, il y a eu l'objection du centre-droit qui, au fil des ans, a critiqué diverses décisions de la Cour. De plus, cette institution a exprimé l'année dernière un interventionnisme créatif (à la fois dans le domaine des politiques de procréation assistée et de lois électorales) envers lequel le système politique a des doutes en ce qui concerne son élargissement.

Quatrièmement, lorsque le deuxième système de partis entre en crise (élections 2013) et lorsqu'on s'efforce de prendre le chemin de la révision constitutionnelle, la question d'une distinction explicite entre l'opposition et d'autres minorités est problématique du fait que, au moins momentanément, trois minorités (et pas seulement deux) ont eu un nombre de voix à peu près équivalent. En outre, le nouveau parti politique émergent (le Mouvement 5 Étoiles) exprime une vision de culture politique de gouvernement d'assemblée, qui renouvelle les objections traditionnelles à ce choix.

Le paradoxe momentané du thème du Statut de l'opposition consiste donc en cela : en particulier ceux qui pourraient en bénéficier (l'opposition politique du moment), pour une raison ou une autre, semblent hostiles à faire quelque chose de plus, dans la révision de la Constitution, qu'une simple référence aux développements réglementaires subséquents ou une intervention secondaire (le quorum pour les référendums). Pour la plupart de ceux qui continuent à soutenir le paradigme du gouvernement d'assemblée (tant obsolète que têt) apparaît une hétérogénéité des buts. Ils nient à la racine, pour ne pas affaiblir le Parlement, la possibilité de rennaître que celui-ci n'est pas toujours un ensemble, mais est divisé en plusieurs par une ligne de démarcation par rapport à la confiance envers le Gouvernement. Du moment que cette ligne existe, et que les réformes envisagées la rendraient plus permanente, le manque de reconnaissance est en fait l'une des principales raisons de l'affaiblissement que le Parlement voudrait éviter. C'est un cas de *mauscheln* institutionnel. Il existe cependant d'autres exemples importants, tels que les propositions récurrentes de ceux qui sont dans l'opposition contre la combinaison de décrets-lois, maxi-amendements et des questions de confiance qui sont la *mano* portouse de l'absence d'une primauté du Gouvernement dans l'ordre du jour du Parlement, sans laquelle les mêmes forces, quand elles se déplacent au Gouvernement, sont alors obligées de répéter le même comportement antérieurement critiqué.

## II. - Les droits de l'opposition<sup>3</sup>

### A. - La garantie des droits de l'opposition politique

1° La nature de la garantie

a) *Quel type de garantie ?*

L'absence d'une réglementation nationale, législative ou réglementaire, pour protéger les droits de l'opposition parlementaire est due principalement à des raisons politiques. Comme mentionné, jusqu'aux réformes électorales des années 1990, le régime parlementaire était durablement installé de façon

2. Partito democratico della Sinistra.

3. Partie élaborée par Salvatore Curreri.

associative, avec une opposition, notamment celle du Parti communiste, exclus du Gouvernement en raison de la division en deux de Yalta (*conventio ad excludendum*). Mais parallèlement, elle était suffisante pour influencer le travail de la majorité qui, à son tour, cherchait l'accord avec l'opposition également pour compenser et affaiblir ses divisions internes. Dans ce contexte, le thème de l'opposition était remplacé par celui de la protection des minorités et de leur pouvoir de codécision politique<sup>4</sup>.

Cette association reposait sur des institutions et des règles déjà présentes dans la Constitution qui multipliaient les pouvoirs d'interdiction des minorités : la structure du Parlement, marquée par un bicamérisme parfaitement égalitaire ; la faiblesse du Gouvernement, désarmé pour diriger l'activité parlementaire et pour user largement de son pouvoir réglementaire, et pouvoir être ainsi perçu comme le comité exécutif de la majorité parlementaire et non comme un comité directif ; les privilèges accordés aux minorités parlementaires tant sur le plan parlementaire (comme le droit de refuser l'approbation du projet de loi directement en Commission : Const., art. 72, 3) qu'extraparlementaire, en vertu de l'accès à certaines formes de garantie, telles que le référendum d'abrogation des lois et des actes ayant force de loi (Const., art. 75) ou l'approbation par référendum des révisions constitutionnelles (Const., art. 138). Selon cette idée, donc, le régime parlementaire était plus démocratique dans la mesure où l'opposition aurait pu forcer la majorité à des compromis, de manière à transformer la direction politique de cette dernière quant à la politique véritablement « nationale »<sup>5</sup>. Le lieu central de ce compromis ne pouvait être que les chambres, dont les règlements, approuvés en 1971, exaltaient et multipliaient les lieux et les opportunités de négociation au nom d'une vision d'assemblée.

La transition vers une démocratie majoritaire, encouragée par les réformes électorales des années 1990, n'a pas pu avoir lieu, en particulier en ce qui concerne le développement d'un véritable statut de l'opposition, ni dans la Constitution, ni au niveau réglementaire (exception faite de certaines réformes limitées, introduites en 1997-1999, en particulier dans la Chambre des députés). Les raisons de ce manque de reconnaissance doivent être recherchées non seulement, bien sûr, dans les résistances de la majorité (de crainte de voir son pouvoir politique limité), mais aussi dans un certain désintérêt, sinon dans une réelle défiance de l'opposition face à l'efficacité de ces outils politiques, en préférant plutôt utiliser des espaces réglementaires dans une perspective d'interdiction plutôt que d'alternative.

Plus généralement, parmi les forces politiques, a prévalu l'idée que le statut et, avant cela la notion même d'opposition, devraient avoir une reconnaissance principalement dans la Constitution et que, par conséquent, la réforme des règles parlementaires devait seulement constituer la dernière étape d'une

réforme institutionnelle plus complète, d'abord relative à la Constitution et à la loi électorale.

Cette conviction, qui évoque implicitement ce qui avait été décidé par le Conseil constitutionnel français (déc. n° 2006-537 DC), a finalement été écartée, puisque la notion d'opposition reste absente de la Constitution, mais elle a été introduite dans les règlements parlementaires par les réformes de 1997-1999. Par conséquent, à partir des réformes des règlements de la fin des années 1990, la question des garanties des droits de l'opposition n'a pas été constitutionnellement consacrée, ce qui paraît désavantageux pour elle. Ainsi, dans l'attente de l'approbation des réformes institutionnelles promises, les divers projets de modifications des règlements parlementaires, même présentés ces dernières années et portés à l'attention des comités de procédure respectifs (commissions pour le règlement) sur l'impulsion décisive des présidents des deux chambres, sont restés dans un tiroir, selon le bon vouloir des forces politiques.

En outre, les réformes institutionnelles attendues n'ont pas prospéré, dès lors que, après le rejet par référendum du projet de révision approuvé par le seul centre-droit (25-26 juin 2006), le processus de révision de la Constitution n'a pas été poursuivi, sauf dans la législation actuelle par l'impulsion décisive du Gouvernement Renzi. Le projet de loi de réforme constitutionnelle, actuellement en attente de validation référendaire définitive, cependant, ne prévoit rien en matière de renforcement des droits de l'opposition, en tant que limite à la puissance de la majorité gouvernementale. Il prévoit simplement que « les règles des chambres garantissent les droits des minorités parlementaires » et, plus précisément, que « le règlement de la Chambre des députés régit le statut de l'opposition » (Const., nouvel art. 64, 2). La notion politique de l'opposition, ensuite, serait renvoyée à la Chambre des députés, comme le seul « lieu du rapport de confiance avec le Gouvernement », mais pas au nouveau Sénat, appelé à représenter les « institutions locales » (V. Const., nouvel art. 55), qui serait divisé, selon un critère numérique, entre la majorité et des minorités.

Au-delà de cette distinction, cependant, le projet de réforme constitutionnelle renvoie trop largement le statut de l'opposition au règlement de la Chambre des députés, sans rien prévoir. Donc, paradoxalement, la réforme constitutionnelle, en attente de laquelle on avait bloqué le processus de révision des règlements parlementaires, se borne désormais à renvoyer à ces mêmes règlements la question spécifique des droits de l'opposition.

Dans le cadre d'un renforcement plus complet des contre-pouvoirs dans une démocratie parlementaire majoritaire, on aurait pu fixer des pierres angulaires du statut de l'opposition, tant au niveau parlementaire (la présidence de commissions parlementaires de garantie et de contrôle ; l'initiative minoritaire pour la création de commissions d'enquête et leur composition paritaire, la nomination de porte-parole qualifiés de l'opposition) qu'au niveau extraparlamentaire (saisine de la Cour constitutionnelle, consultation en cas de circonstances particulières de ses *leaders* par le président du Conseil ou par le Président de la République).

Il manque ainsi, dans le projet, une détermination claire des rôles de la majorité et de l'opposition, qui aurait pu avoir pour effet de responsabiliser

4. V. E. Rossi (éd.), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004. - V. Lippolis, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nella prassi parlamentare dell'età repubblicana*, in L. Violante (éd.), *Il Parlamento. Storia d'Italia*, 17, Torino, 2001, p. 613 et s.

5. C. Lavagna, *Maggioranza al Governo e maggioranza parlamentari*, in *Politica del diritto*, 1974, p. 673 et s.

cette dernière et, par conséquent, de stabiliser le Gouvernement, de façon à restituer au Parlement le rôle d'arène principale du débat politique<sup>6</sup>. Cette décision montre la forte réserve, dans la culture politique italienne, quant à considérer l'opposition non seulement comme une fonction, avec des pouvoirs de procédure, mais aussi comme une institution, symétrique au Gouvernement, titulaire de pouvoirs spécifiques dans les procédures parlementaires et dotée également d'un statut extérieur aux assemblées<sup>7</sup>. Dans le cas de l'Italie, par conséquent, la faiblesse de l'opposition ne provient pas d'initiatives de réforme punitives prises par la majorité, mais, au contraire, de l'achèvement manqué du processus de réforme par des majorités politiques différentes qui se sont alternativement succédé au gouvernement du pays.

Finalement, le fait d'avoir subordonné la poursuite du processus de révision des règlements dans le sens d'une plus grande extension des pouvoirs de l'opposition à l'approbation d'un projet plus global de réforme institutionnelle a produit le résultat d'un régime non pleinement majoritaire, où le renforcement des rôles du Gouvernement et de la majorité, déterminé par le fait majoritaire qui émerge avec la réforme électorale de 1993, n'a pas été suivi de la reconnaissance à l'opposition d'une gamme plus large et plus efficace des pouvoirs d'inspection, de surveillance et de contrôle qui aurait permis qu'elle joue son rôle comme nécessaire contrepartie de la dialectique parlementaire.

La stagnation continue de l'approbation des réformes constitutionnelles et des règlements rend le niveau de garantie, aujourd'hui reconnu à l'opposition, totalement insatisfaisant, en particulier dans le domaine de l'inspection et du contrôle. En effet, l'abandon d'une réforme réglementaire totale a permis l'émergence de toute une série de précédents et de pratiques parlementaires, approuvés par le comité à l'égard des règles des chambres (commission pour le règlement), favorables à la majorité gouvernementale. Celle-ci, en l'absence d'outils constitutionnels et réglementaires qui lui permettraient de prendre des décisions rapides et efficaces, tels qu'actuellement requis par la période économique, a eu recours à une utilisation déformée des outils dont elle dispose. À cet égard, est significative l'approbation de lois d'habilitation reposant sur des principes et des critères très généraux, de manière à permettre au Gouvernement de grandes marges de manœuvre dans l'élaboration (même réitérées) d'ordonnances ; ou l'utilisation fréquente de décrets-lois, dont la loi de conversion a souvent été remplacé par des maxi-amendements, entièrement substitutifs du texte en cours d'examen, sur lesquels le Gouvernement pose la question de confiance, en limitant ainsi le contrôle parlementaire préalablement effectué et en imposant la conversion législative.

Le Parlement continue à particulièrement souffrir de l'achèvement manqué du processus de réforme. Il aurait tout à gagner s'il devenait le forum idéal dans lequel l'opposition poursuit ses propres batailles politiques, alternatives au *convincium* majorité/Gouvernement.

6. Cf. S. Rossi, *Brevi note sullo statuto « minimo » dell'opposizione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 19 avr. 2006.

7. Cf. G. De Vergottini, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXX, Milano, 1980, p. 532 et s. — M. Midiri, *Regolamento e prassi parlamentare : le aspettative dei soggetti politici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n° 147-148, 1<sup>er</sup> 2<sup>e</sup> trim. 2005, 24.

Telle impasse persistante est d'autant plus grave si l'on considère que, dans le cas italien, la voie des réformes constitutionnelles et réglementaires apparaît la plus appropriée par rapport à la voie conventionnelle (coutumière) pour la reconnaissance des droits de l'opposition. En effet, il manque surtout, au sein des forces politiques, l'acquisition de la culture constitutionnelle d'équité et de respect mutuel sur lesquelles on devrait fonder les relations de base entre la majorité et l'opposition, qui est une condition préalable pour le bon fonctionnement d'une démocratie parlementaire dans laquelle le droit de la majorité de gouverner s'oppose au droit de l'opposition de défier et de surveiller les actions de la première, pour pouvoir se présenter devant les électeurs comme le meilleur et le plus crédible gouvernement alternatif.

En l'absence d'une telle culture et, par conséquent, de *gentlemen's agreements* ou de « conventions constitutionnelles », le ratio de certains droits introduits dans les règlements parlementaires en faveur de l'opposition a été facilement contrecarré par la majorité qui a imposé des pratiques réelles *contra oppositionem*, comme dans le cas des espaces réservés dans le programme de travail parlementaire à la législation ou aux actes présentés par les groupes d'opposition (Règl. de la Chambre des députés, art. 24, 3 et 25, 2 et Règl. du Sénat, art. 53, 3), où un droit de discussion et d'adoption de leur texte sans modification de contenu par la majorité leur été refusé ; ou le *Premier question time* hebdomadaire, inspiré par la pratique bien connue de la Chambre des communes britannique, mais toujours déserté par Berlusconi quand il était Premier ministre.

La tentative d'établir un *shadow cabinet* (gouvernement de l'ombre), selon le modèle britannique s'est soldée par le même échec puisqu'elle a été rapidement abandonnée, après la fin du secrétariat Veltroni à la tête du Parti démocrate, début 2009. Cela résulte finalement, davantage que du manque de moyens juridiques efficaces, de l'absence de véritables conditions politiques, à savoir l'acceptation « loyale » des principes constitutionnels de la part des forces politiques et la dynamique du régime parlementaire majoritaire, selon un modèle dans lequel l'opposition au Gouvernement n'est pas exercée par le Parlement considéré dans son ensemble, mais dans le Parlement, par un groupe parlementaire. D'ailleurs, lors de l'approbation de la réforme constitutionnelle, ces exigences n'ont pas été soulevées par l'un des groupes *pro tempore* à l'opposition, ni par celui impliqué (Forza Italia) ni par celui qui s'en était exclu (5 Étoiles). Ce dernier, en particulier, a continué à présenter des thèses strictement ancrées au régime d'assemblée, en continuant anachroniquement à relancer l'idée du Parlement comme un ensemble et du Gouvernement comme un simple exécuteur, dans le sens résiduel du terme<sup>8</sup>.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle n'a pas non plus d'effets sur les violations des règlements. Après une ouverture initiale (V. arrêts 9/1959), elle a affirmé la ligne du strict respect de l'immunité absolue des affaires internes au Parlement, en expression de son autonomie politique, même si elle aurait pu arrêter une intervention plus incisive de la Cour (V. arrêts 78/1984 sur le compte des abstentions, 154/1985 sur l'autonomie parlementaire [*autodichia*] et

8. V. S. Ceccanti et S. Curroli, *Il Movimento 5 Stelle come partito personale antielettorale*, in *Diritto pubblico costituzionale ed economia pubblica*, n° 147-148, 1<sup>er</sup> 2<sup>e</sup> trim. 2005, 24.

379/1996 sur les « pionniers », à savoir les parlementaires qui votent à la place des autres). Cette jurisprudence mettrait plutôt l'accent sur les prérogatives du parlementaire individuel, en les élargissant (V. arrêt 225/2001 sur l'empêchement légitime à assister au procès en cas d'exercice de fonctions parlementaires : cas *Previti*), ou en les délimitant (V. arrêt 11) et 11 de l'année 2000 sur le contrôle des opinions des parlementaires exprimées à l'extérieur et sans « lien fonctionnel substantiel » avec l'activité parlementaire précédente).

b) *Quel(s) niveau(s) normatifs ?*

Comme on l'a dit, en Italie, les droits de l'opposition ne sont pas légalement reconnus, sauf dans les règlements internes de certains conseils régionaux. Des conventions constitutionnelles n'ont pas non plus vu le jour. En effet, après une première phase d'attention, à côté de la transformation majoritaire du régime parlementaire, il y a une phase nationale de relative stagnation, en raison d'un manque de sensibilité pour ce thème, même par les groupes de l'opposition. Les majorités qui se sont périodiquement succédés au gouvernement du pays n'ont montré aucun intérêt réel à renforcer les droits de l'opposition, préférant plutôt les garder intacts, et continuer à bénéficier du *status quo* qui leur est favorable. Les causes de cette insensibilité politico-institutionnelle, plutôt que dans la conviction de rester éternellement majoritaire ou de pouvoir bientôt l'être à nouveau, doivent plus simplement être recherchées dans une sorte de spirale vindicative de type « œil pour œil, dent pour dent », par laquelle, une fois la majorité conquise, on ne veut pas accorder à l'opposition ce que cette dernière avait refusé d'accorder, lorsqu'elle était majoritaire.

2° L'étendue de la garantie

a) *Quels droits au sein des institutions ?*

En l'absence, comme on l'a déjà signalé, de législation ou de réglementation des droits de l'opposition au sein des chambres, ce sont d'abord les régions, à travers les règlements de leurs assemblées représentatives et selon leurs propres statuts, qui ont établi un statut de l'opposition, tout en n'en donnant aucune définition spécifique, sauf en Toscane qui définit l'opposition comme la minorité la plus représentative (Statut, art. 10.2).

Des droits différents ont été affectés à l'opposition au niveau régional, afin d'assurer l'exercice des fonctions de base du contrôle, de la supervision, de la critique et de la proportion.

Dans les lois et règlements en faveur de l'opposition, nous pouvons distinguer trois catégories<sup>9</sup> :

1) Les dispositions de la garantie générale qui assurent le bon déroulement des travaux parlementaires et l'égalité de traitement de tous les administrateurs, dont bénéficie indirectement l'opposition. Parmi ces dispositions, on trouve celles sur : le quorum, d'une part, pour l'élection du président du conseil régional, auquel on confie la tâche de garantir les droits de la minorité ; la majorité qualifiée requise pour l'approbation du Statut, les règles de procédure des lois

régionales ou spéciales, y compris la loi électorale, ou la tenue d'un référendum consultatif ; la nomination ou l'élection des membres des conseils de garantie statutaire ou de surveillance et de contrôle ; les procédures de publicité du conseil et l'égalité d'accès aux médias entre les membres des différentes factions ;

2) les dispositions non politiquement qualifiées, protégeant le conseiller individuel, les minorités qualifiées ou les présidents de groupe, qui profitent à l'opposition. Relèvent de ces dispositions :

a) les droits liés à l'état de simple parlementaire ou conseiller, indépendamment du fait qu'il relève de l'opposition ou de la majorité ; la présentation des projets de loi ou de règlement ; les actes d'inspection ou de direction politique ; les demandes d'accès aux documents administratifs ou des entités régionales contrôlées par la Région ; le droit de recevoir des informations et des nouvelles nécessaires à la réalisation du mandat,

b) les droits attribués aux actions des administrateurs pour l'exercice des pouvoirs de procédure contraignants, tels que le droit de convoquer le conseil régional, ou la Conférence des présidents des groupes parlementaires ; le droit de présenter un projet de loi à l'assemblée ; le droit d'exiger un vote public ou secret ; le droit de présenter une motion de censure contre le président de la Région ; le quorum pour la demande et à la validité du référendum pour l'abrogation de lois ou de mesures régionales ; le droit de recourir à des organes de garantie légale, qui exercent un contrôle préventif de la conformité de la législation ou de la réglementation de la Région au Statut ;

3) les dispositions conférant des droits et pouvoirs à l'(ou les) opposition politique ou minorités qualifiées. Sont incluses dans cette catégorie-scénario les dispositions qui, par une référence spécifique à l'opposition, lui offrent : une représentation dans les organes du conseil régional (bureau, organismes d'inspection et de surveillance) ; une attribution à leurs membres de la présidence de comités du conseil d'administration afin de mener des contrôles ou une enquête, la présidence de la commission du budget ou de la commission électorale ou du règlement ; les règles sur les groupes parlementaires, qui peuvent favoriser les groupes d'opposition en ne subordonnant pas leur constitution à l'exigence numérique généralement nécessaire ; le droit du candidat à la présidence de la Région, vaincu, mais élu au conseil régional, de jouer le rôle de *leader* de l'opposition<sup>10</sup> ; l'institution d'un porte-parole unique de l'opposition ; la disposition statutaire d'un statut de l'opposition à développer dans les règlements du conseil ; le droit de mettre en place des commissions d'enquête à la demande d'une minorité qualifiée ; la réserve, dans la planification des travaux, du temps

10. De nombreuses régions, dans l'exercice de leur autonomie statutaire en termes de régimes, ont opté pour un modèle de néo-parlementaire où, contrairement au modèle classique, le président régional est élu directement, mais peut être censuré par le conseil régional, ce qui conduit à ce que son renvoi provoque également la dissolution du Conseil, selon le principe de *simul stabunt simul cadent*. Le problème est que ce régime a été mixé à un système basé sur des coalitions de liste, avec le droit d'exprimer des préférences sur la liste. En conséquence, les équilibres durant leurs termes ont tendance à se détrouler dans une négociation entre l'unité du *leader* (le président) et l'articulation des listes et des candidats, avec peu de place pour les groupes d'opposition efficaces. On ne peut pas exclure que, après l'approbation de l'*Italicum*, substituant l'attribution d'une prime majoritaire à une coalition de liste, y compris pour les lois électorales régionales, on puisse avoir une évolution similaire.

9. V. P.-L. Pettillo, *Novi statuti regionali e opposizione*, in *Quaderni costituzionali* 4/2005, p. 855 et s. - M. Rubino, *La forma di governo regionale fra regole e desideri*, Roma, 2010.



de la discussion des projets de loi et des autres de contrôle présentés par l'opposition ; la réserve pour eux d'une partie des nominations de la compétence du conseil régional ; la participation de l'opposition aux délégations de représentation régionale.

En particulier, en référence au rôle joué par l'opposition dans le processus législatif, doit tout d'abord être signalée la figure du rapporteur de minorité, évidemment chargé de rendre un rapport critique sur le projet de loi examiné par la Chambre. Doit également être signalée la disposition en faveur de l'opposition bénéficiant de davantage de temps que la majorité, dans la mesure où, si la seconde a la force du nombre, la première ne peut effectivement jouer son rôle critique que si elle a plus de temps, à la fois pour proposer une orientation politique alternative, et pour éveiller l'attention du public en embarrassant le Gouvernement devant lui et donc en le forçant à changer de direction politique.

Dans les cas extrêmes, cela conduit à l'obstruction, pratiquée par la présentation de milliers d'amendements, avec une illustration contextuelle, la vérification continue du quorum ou des ordres du jour, les interventions au début de séance sur le procès-verbal de la séance précédente. Ce *Filibustering* est contrôlé par les quotas de temps ou par l'utilisation de la technique de la question de confiance, en vertu de ses effets procéduraux (priorité, indivisibilité, non-modificabilité du texte et vote ouvert par appel nominal sur lequel il est placé).

Plus généralement, la fonction législative est affectée par le climat de confrontation préjudicielle, où se déroulent souvent les relations entre la majorité et l'opposition. Les gouvernements, composés de coalitions souvent disparates et de querelleurs, dans ces cas, ont du mal à trouver un compromis en leur sein et, une fois trouvé, le défendent à tout prix devant le Parlement. L'opposition sait que les chances d'influencer les mesures en question sont faibles et cherche ainsi à empêcher leur approbation et à démontrer que la majorité a tort et qu'elle est incapable de gouverner. L'examen des projets de loi tend ainsi à se réduire à une déclamation stérile et obstinée de leurs positions, au lieu d'être une réflexion arbitrée sur les questions en jeu<sup>11</sup>. Le résultat de cette situation est, en cas de conflit plus échauffé, la question de confiance. Celle-ci est d'ailleurs souvent posée sur des maxi-amendements<sup>12</sup>, de manière à résoudre par un ou très peu de votes l'examen de l'ensemble du projet de loi. Les icônes de cette approche sont devenues les lois de finances, regroupées dans quelques articles extrêmement longs. Le mélange maxi-amendements/question de confiance exproprie le Parlement de toute possibilité d'influer sur le texte en discussion. « La manifestation de l'opposition, accusant la majorité d'étouffement des débats, réagit enfin par des manifestations flagrantes : quitte l'assemblée, assène des slogans, même purement offensifs, présente des signes ou des bannières comme dans les rues ou dans les stades. Les réactions verbales de la majorité sont situées sur le même niveau intellectuel. Ce sont

des manifestations qui, comme déjà dit, ont une visée extérieure : exploiter l'effet de l'émission de télévision, ainsi que quelques photos dans les journaux. Essayer de frapper l'émotion publique »<sup>13</sup>.

#### b) Quels droits au-delà des institutions ?

Au-delà des institutions, les partis d'opposition ont les mêmes droits reconnus à toutes les forces politiques et, plus généralement, et à des individus et des associations.

Par exemple, en termes de financement, il est prévu que l'opposition soit destinataire des ressources spécifiques ou que son chef ait droit à une indemnité appropriée. Les règles actuelles sur le financement des partis (L. n° 13/2014) abrogeant l'ancien financement public (forfaitaire) des dépenses électorales, ont introduit un système de financement privé fiscalement avantageux pour les partis enregistrés, démocratiques et transparents, grâce à la déductibilité des dons jusqu'à 100 000 € et la possibilité d'affecter le parti de son choix du 2 % de l'impôt sur le revenu.

Une attention particulière a été consacrée à la relation entre les médias et la communication en raison de trois facteurs : le passage du scrutin proportionnel au scrutin majoritaire ; les changements induits soit dans l'organisation du parti, soit dans la relation entre l'électeur, le parti et l'élu ; enfin, *last but not least*, l'apparition du conflit d'intérêts, lors de la victoire de Berlusconi aux élections générales de 1994. Il devient Premier ministre tout en étant propriétaire de Fininvest, *holding* ramifiée dans de nombreux secteurs économiques, y compris, notamment, la télévision, avec le contrôle de trois chaînes de télévision privées majeures dans le contexte d'un duopole. Pour faire face, parfois sans vergogne, à l'utilisation partisane de ces chaînes de télévision, seulement six ans après l'apparition du problème, on a approuvé une réglementation spéciale régissant la communication politique, surtout au moment des élections (L. n° 20/2000 sur la soi-disant *par condicio*).

L'opposition a aussi d'autres droits politiques. Le droit de se réunir pacifiquement et sans armes, avec la seule obligation de déclarer (sans attendre l'autorisation) les réunions dans un lieu public, pour des raisons de sécurité publique (Const., art. 17). Le droit d'association à des fins non interdites par le droit pénal est garanti à l'individu, de sorte que tout ce qui est admis à un niveau individuel l'est aussi au niveau de l'association, à condition que ce ne soient pas des associations secrètes ou qui poursuivent des fins politiques par des moyens d'une organisation militaire (Const., art. 18). Comme on peut le voir dans les deux cas, ce qui est pertinent pour les fins de l'exercice légitime du droit de réunion et d'association n'est pas le but, mais la manière dont il est exercé. Pour cette raison, on ne peut pas relever sans préoccupation les violentes manifestations contre Salvini, l'actuel *leader* de la Ligue du Nord, l'obligeant parfois à renoncer à l'avance ou à devoir interrompre les meetings électoraux organisés dans le cadre des élections régionales du 31 mai 2015.

Pour le reste, le droit de grève, lorsqu'il n'y a pas de loi qui en limite l'exercice (Const., art. 40) bénéficie d'une large garantie par la jurisprudence, ayant été

11. V. Lippolis et G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007, p. 53 et s.

12. V. N. Lupo, *Emendamenti, maxiamendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. Gianfrancesco et N. Lupo (éd.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007.



admis d'abord à des fins contra-tuelles en lien avec les enjeux économiques, puis sociales, enfin politiques, comme un instrument de la participation politique du peuple.

Enfin, en ce qui concerne la liberté d'expression à travers les médias de communication de masse, en particulier la presse (Const., art. 21) et la diffusion publique de la Radio et de la Télévision (RAI), les pouvoirs de direction et de contrôle de la RAI n'appartiennent plus au Gouvernement, mais au Parlement (et donc aussi à l'opposition politique, L. n° 103/1975), qui les exerce par la commission parlementaire compétente pour la supervision générale des services de radiodiffusion, présidés par convention par un membre de l'opposition. Plus généralement, l'industrie des communications fait l'objet d'une autorité administrative indépendante, l'Autorité pour la garantie des communications (AGCOM) établie par la loi n° 249/1997, qui exerce des pouvoirs de réglementation, de supervision, de contrôle et de sanction en matière de télécommunications, de radiodiffusion, d'édition et de publicité. Son président est nommé par le chef de l'État, sur proposition du Conseil, après consultation des commissions parlementaires compétentes à la majorité des deux tiers, de manière à associer l'opposition.

Il reste encore quelques problèmes, s'il est vrai que les rapports publiés par des organismes internationaux indépendants ont placé l'Italie dans une position lointaine quant à la liberté de la presse (en 2014, à la 64<sup>e</sup> place par la *Freedom House* et à la 73<sup>e</sup> place par *Reporters sans frontières*). Tout en donnant une valeur relative à ces classements, leur accord continu indique les faiblesses sur les profils qu'elles prennent en compte (transparence, autocensure, attaques contre les journalistes, conditionnements par le pouvoir politique et économique).

## B. – L'utilisation par l'opposition de ses droits

### 1° Au sein des institutions politiques

L'utilisation par l'opposition de ses droits au sein des institutions politiques trouve sa légitimité dans le dépassement de la conception libérale classique de la représentation politique, comprise comme représentant l'ensemble de la nation. Cette conception, favorable à un concept plus réaliste, veut que l'élu soit le destinataire d'un mandat politique donné par les électeurs du parti dont il est le candidat et avec lequel il partage le programme. Chaque élu, par conséquent, ne représente pas que les électeurs, incluant ceux qui n'ont pas voté pour lui, comme le voudrait une rhétorique du XIX<sup>e</sup> siècle sans fondement dans la réalité. Il ne représente ni son seul parti, puisqu'il tient son mandat des électeurs, ni les seuls électeurs, le parti étant l'élément décisif dans le vote : la fiction représentative renvoie à un triangle entre l'élu, le parti et les électeurs.

Par conséquent, il n'existe pas de relation directe entre électeurs et élus en dehors des partis politiques, comme il n'existe pas de relation entre les électeurs et les partis politiques en dehors des élus. Il existe un *continuum* entre les électeurs, le parti et l'élu de telle sorte que, comme le parti représente les électeurs qui ont voté pour le candidat qu'il a proposé, les élus représentent les électeurs qui ont voté pour le parti et pas seulement le parti voté par les électeurs.

Plus généralement, alors que la reconnaissance des garanties pour la protection des minorités dérive de l'idée classique du Parlement comme lieu de

représentation et du pluralisme, dans lequel la majorité et la minorité alternent pour prendre une décision, l'approbation d'un statut spécifique de l'opposition indique une attitude différente de la dialectique parlementaire et une façon différente de concevoir les assemblées représentatives, dans lesquelles la confrontation entre deux côtés opposés est conçue afin de rendre publiques les décisions de la majorité et celles de l'opposition. Le rôle du Parlement est d'enregistrer et amplifier cette dynamique<sup>14</sup>.

Dans ce contexte, en Italie, le rôle joué par l'opposition dans une opposition systématique et permanente à la majorité gouvernementale, de façon à agir comme son alternative crédible aux yeux des électeurs, commun à toutes les démocraties parlementaires majoritaires, a repris des caractéristiques spécifiques. Celles-ci sont dues au bipolarisme conflictuel et au régime politique typique de la « Deuxième République » (deuxième système de partis), marqué par le conflit radical et insurmontable entre partisans et adversaires de Berlusconi, selon la logique schmittienne ami/ennemi<sup>15</sup>. L'arrivée au pouvoir de Berlusconi a fortement contribué à la bipolarisation du système politique en pôles alternatifs qui, toutefois, se délégitimaient l'un l'autre en termes de fidélité aux valeurs constitutionnelles<sup>16</sup>. Si la délégitimation mutuelle des pôles politiques opposés a, d'une part, constitué la pierre angulaire de leur cohésion, elle a, d'autre part, déterminé le manque de communication de fond, principale cause de l'absence de l'approbation des réformes institutionnelles qui devaient achever la transition des institutions politiques commencée dans les années 1990 vers une démocratie parlementaire majoritaire cohérente. Comme on l'a souligné à plusieurs reprises, une culture de fond a fait défaut, à partir du modèle de Westminster, selon lequel chaque parti politique reconnaît la légitimité politique et constitutionnelle des autres qui lui sont opposés. Nonobstant la conversion présumée à la démocratie majoritaire des dirigeants des principaux partis, cette culture est restée étrangère aux forces politiques parlementaires, comme l'a montré, d'une part, la tendance de la majorité de centre-droit à interpréter son rôle afin de configurer un pouvoir illimité reçu par le peuple souverain et, d'autre part, le choix de l'opposition de recourir à la délégitimation de l'adversaire comme un outil privilégié de protestation contre la majorité et ses choix politiques.

Cette délégitimation mutuelle entre factions opposées et la radicalisation régulière de la confrontation politique qui s'en suit, qui prend souvent des tons instrumentaux qui vont bien au-delà du mérite spécifique des questions politiques en cause, a rendu extrêmement difficile la distinction entre ce qui relève de la majorité et ce qui, au lieu de cela, en tout ou en partie, doit être partagé avec l'opposition, sans tomber dans les extrêmes de la puissance excessive des partis de gouvernement ou du retour à des schémas associatifs. Nous nous référons, en particulier, aux principes et aux droits qui sont le fondement de la

14. V. G.-G. Carboni, *Alla ricerca di uno Statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, 2004. – A. Buarati, *Regolamento del Senato : lavori in corso*, in [www.associazionecostituzionalisti.it/cronache](http://www.associazionecostituzionalisti.it/cronache), 17 oct. 2002.

15. V. Lippolis et G. Pirruone, *op. cit.*

16. S. Sicardi, *Maggiorena e opposizione nella lunga ad accidentata transizione italiana*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001. Il Governo*, Padova, 2002, 148.

démocratie et qui identifient les traits qui composent notre système politique institutionnel. Pourtant, même sur ce point, il y a eu des conflits déchirants, en particulier sur le rapport entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir politique ou sur l'image et les engagements internationaux de notre pays.

Pour le reste, les statistiques montrent que les députés, par rapport à une plus grande utilisation par l'opposition de la présentation de projets de loi, motions, interpellations, questions et résolutions, ne renoncent pas à introduire des changements dans l'examen parlementaire, parfois exigés par le Gouvernement. Cela est particulièrement vrai dans la procédure de conversion d'un décret-loi, étant donné le temps requis pour son examen. Par contre la majorité parlementaire peut, grâce à une plus grande et plus rapide implémentation des calendriers de travaux, approuver des initiatives législatives du Gouvernement (en particulier les projets de loi de conversion des décrets-lois).

2° En dehors des institutions politiques

#### a) Les usages dans le droit

L'activité de protestation tenue par l'opposition à l'extérieur des institutions politiques dans le respect de la loi souffre d'une certaine marginalité, car elle n'est généralement pas prise en compte ou est sous-estimée. Les mêmes formes extrêmes de protestation, expérimentées par l'opposition dans certains cas afin de sensibiliser le public, telles que la publication payante de communiqués de presse dans les principaux journaux nationaux, ou l'organisation de *sit-in* de protestation devant le siège des institutions (Parlement, Gouvernement, Présidence de la République), si elles sont répétées dans le temps, finissent par suivre un certain ritualisme qui finit par enlever leur effet désiré.

Le phénomène de protestation par le refus de voter, par l'abstention lors du vote (le vote n'étant plus une obligation, mais un devoir civique « dont le libre exercice doit être garanti et promu par la République », Texte unique de la loi électorale pour la Chambre des députés, art. 4) ou par le vote blanc ou nul, bien qu'il ait considérablement augmenté lors des dernières élections en raison de la méfiance de plus en plus répandue envers les institutions et les partis qui les animent, même dans certaines élections régionales qui ont dépassé la barrière de 50 % d'abstention, n'a pas eu une répercussion particulière au-delà des commentaires épisodiques alarmés, par les politiciens.

#### b) Les usages au-delà du droit

Selon l'article 49 de la Constitution, « tous les citoyens ont le droit de s'associer librement en partis pour contribuer avec méthode démocratique à déterminer la politique nationale ». La doctrine dominante considère que l'expression « méthode démocratique » devrait renvoyer à la méthode extérieure de l'action politique des partis et, donc, à l'acceptation des règles du système démocratique représentatif, à partir de l'élection, en refusant le recours à l'oppression et à la violence comme méthode d'action politique (comme cela s'est produit pendant le fascisme). Est donc restée minoritaire la doctrine selon laquelle l'expression « méthode démocratique » se réfère non seulement à la manière d'action, mais également à son objet, avec la conséquence de rendre illégale la poursuite, par les

partis et même avec la méthode démocratique, de buts contraires aux principes démocratiques ou du moins subversifs de l'ordre constitutionnel. Néanmoins, dans le silence de la Constitution, ni les sanctions applicables, ni ceux qui devraient les appliquer, ni la procédure à suivre ne sont clairement identifiés.

En outre, l'importance de la méthode démocratique quant au but de l'action des partis ressort également d'autres articles de la Constitution : l'article 17 interdit des réunions non pas en raison de ce qui y sera discuté, mais parce qu'elles seront armées et non pacifiques ; l'article 18 interdit les associations (une catégorie générique dans laquelle sont inclus les partis politiques), non pas en raison de leurs objectifs, sauf à ce qu'ils soient eux-mêmes pénalement interdits, mais en raison des méthodes retenues pour les atteindre : sont ainsi interdites les associations secrètes ou qui ont une organisation de nature militaire. Il serait d'ailleurs contradictoire qu'un parti se réunisse secrètement puisqu'il doit rendre public son objectif, pour être en mesure de participer à la vie politique du pays et de recueillir les votes des électeurs. De même, une organisation militaire impliquerait une discipline militaire dans les relations entre les membres, qui serait exactement contraire à la méthode démocratique qu'il défend publiquement.

L'application de l'article 49 de la Constitution démontre également que l'Italie n'est pas une démocratie protégée : il a permis des partis qui poursuivaient des buts contraires à la Constitution et qui étaient ainsi anti-système. Il s'agit de partis monarchistes, immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, alors même qu'ils poursuivaient un objectif radicalement contraire à l'article 49 de la Constitution qui interdit la révision de la forme républicaine, de la Ligue du Nord, née avec un objectif – la sécession d'une partie du territoire national – radicalement en désaccord avec le principe fondamental de l'unité et l'indivisibilité de la République consacré à l'article 5 de la Constitution ; ou, enfin, du Mouvement social italien – droite nationale, expressément modifiée selon l'idéologie fasciste et héritière de sa tradition –, contraire à la XII<sup>e</sup> disposition transitoire et finale de la Constitution qui interdit « la réorganisation, sous quelque forme que ce soit, du parti fasciste dissous », le seul parti interdit dans la Constitution.

Plutôt que de mettre hors la loi les partis soi-disant anti-système, on a préféré les exclure de la zone de gouvernement. Cette *conventio ad excludendum* a mis l'accent sur les deux pôles extrêmes de la politique – le Parti communiste et le Mouvement social, Droite nationale – aidant ainsi à faire de notre démocratie parlementaire une démocratie bloquée, c'est-à-dire sans solution de rechange. Les causes de cette exclusion devraient être recherchées au niveau international dans la stricte division de l'Europe en deux blocs, occidental et soviétique, née à Yalta, qui aurait été menacée si l'un des deux partis avait gagné le gouvernement du pays. Ce n'est pas un hasard si cette convention a pu être remise en cause après l'effondrement du mur de Berlin en 1989, qui a conduit à la conversion de ces deux partis vers des tendances réformistes (le PCI dans l'actuel parti démocratique, la MSI-DN dans l'ancienne Alliance nationale). Avec une sagesse rétrospective, on peut dire que cette solution conventionnelle – intermédiaire entre les démocraties pures et celles protégées – s'est révélée historiquement gagnante, car elle a permis, sans fracture et sans violence, l'évolution démocratique de notre système politique et la consolidation des institutions républicaines.

De même, l'interdiction de toute réimpression du parti fasciste dissous, prévue par la XII<sup>e</sup> disposition transitoire et finale de la Constitution, a rarement été appliquée, malgré sa loi d'application (loi Sicilba n° 645/1952) qui a étendu son champ d'application à l'introduction de toute association, de mouvement ou de groupe qui « poursuit des buts de type fascistes antidémocratiques, exaltant, en menaçant ou en utilisant la violence comme méthode de lutte politique ou qui préconise la suppression des libertés garanties par la Constitution ou qui dénigre la démocratie, les institutions et les valeurs de la Résistance, ou qui développe la propagande raciste ou qui réfère ses activités à l'exaltation des dirigeants, des principes, des faits et des méthodes de ce parti, ou qui réalise des manifestations extérieures de caractère fasciste » (art. 1).

En réalité, cette disposition n'a été appliquée que deux fois : en 1973, contre *Ordine Nuovo*, organisation politique inspirée par les idéaux du fascisme qui a agi comme une formation terroriste et en 1976, contre *Avanguardia Nazionale*. Enfin, « toute organisation, association, mouvement ou groupe qui a, parmi ses buts, l'incitation à la discrimination ou à la violence pour des motifs fondés sur la race, l'origine ethnique, nationale ou religieuse » est également interdit, à l'instar du parti fasciste (L. n° 205/1993, art. 1.2.1.). En vertu de cette disposition, le *Fronte nazionale* a été dissous.

À l'inverse, les formes de protestation conduites illégalement par l'opposition en dehors des institutions politiques peuvent subir, en tant que telles, les sanctions classiques, notamment pénales et administratives. Cependant, ces phénomènes, résultats d'initiatives individuelles sporadiques, à l'exception de l'opposition dirigée par le Parti radical qui a toujours considéré la désobéissance civile comme l'une des formes principales d'appui pour ses batailles dans le domaine des droits civils (l'avortement, le divorce, la libéralisation des drogues douces, l'euthanasie, la procréation assistée, etc.), sont presque toujours isolés. En effet, en l'absence d'une saisine directe, le seul moyen pour l'opposition de demander à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la légitimité des lois jugées contraires à la Constitution est de provoquer instrumentalement un conflit judiciaire dans le cadre duquel est soulevée la question de la constitutionnalité.

Enfin, la Constitution italienne, contrairement à d'autres, ne fait pas spécifiquement référence au le droit collectif à la résistance. Jusqu'à présent, il n'a pas non plus été reconnu par les tribunaux (il convient cependant d'observer les cas judiciaires en cours contre ceux qui s'opposent à la construction d'un chemin de fer à grande vitesse Turin-Lyon, qui invoquent précisément le droit de résistance contre un acte qui, bien que déclaré légal par le tribunal, est considéré comme un abus de pouvoir, contre lequel, en l'absence d'autres instruments de garantie, il serait légitime de réagir de manière violente). Plutôt qu'au droit de résistance individuelle, ils se réfèrent aux dispositions qui ne qualifient pas de délits la violence, les menaces, la résistance et l'outrage à un fonctionnaire public, s'il « a donné cause à des faits (...) issus d'actes arbitraires en dépassant les limites de ses pouvoirs » (C. pén., art. 393) ou qui ne punissent pas ceux qui ne respectent pas des ordres illégaux de l'autorité (C. pén., art. 650). Enfin, la personne qui exerce le droit à la résistance commet une infraction politique pour laquelle elle ne peut être extradée ou privée de la citoyenneté (Const., art. 10 et 26).

### III. – Le Statut de l'opposition dans la perspective de la réforme électorale et constitutionnelle<sup>17</sup>

La réforme électorale en cours d'approbation par la Chambre des députés se réfère uniquement à la Chambre des députés, car elle présuppose l'approbation finale dans les mois suivants de la réforme constitutionnelle (actuellement en cours d'adoption définitive) qui va transformer la seconde Chambre en une assemblée parlementaire des autonomies régionales et municipales, non plus liée au Gouvernement par le rapport de confiance.

Le scrutin garantit une majorité : la liste arrivée en tête serait affectée de 54 % des sièges, les 46 % restants seraient attribués à toutes les autres listes qui dépasseraient 3 %. Pour obtenir la prime majoritaire, la liste arrivée en tête doit dépasser 40 % des voix au premier tour du scrutin ; dans le cas contraire, il est procédé, à un second tour entre les deux listes nationales arrivées en tête au premier tour, sans possibilité d'appariement entre les deux listes.

Ce mode de scrutin permet donc de désigner un gagnant clair des élections nationales, tandis que le cadre des forces supplémentaires destinées à l'opposition pourrait être fragmenté. Même le cadre de l'offre politique et les résultats pratiques de 2013 avaient abouti à un équilibre autour de trois pôles principaux : le centre (Pd et liste plus radicale de Vendola, Gauche écologie et liberté, qui se sont séparés avec la formation du Gouvernement Letta), le centre-droit (PDL de Berlusconi, ensuite divisé entre *Forza Italia* et le Nouveau Centre-droit [NCD], avec la Ligue du Nord), le Mouvement 5 étoiles. Certaines forces, notamment le NCD, qui fait partie du Gouvernement de coalition, ont accepté le principe d'un scrutin avec prime majoritaire pour la première liste en échange d'un seuil suffisamment bas, garantissant un accès pluriel à plusieurs minorités. Évidemment, ce choix, s'il donne plus de rôles aux forces mineures, est néanmoins susceptible de fragmenter le cadre des forces de l'opposition, rendant politiquement plus forte la position de la liste majoritaire.

La majorité garantie à la première liste n'est cependant pas suffisante pour lui permettre d'élire seule les organes de contrôle : ni les cinq juges constitutionnels élus par le Parlement (pour lesquels la majorité requise reste à 60 % des membres des chambres selon l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 2/1967), ni les membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) élus par le Parlement (pour lesquels la majorité requise est de 60 % du vote des parlementaires présents, conformément à l'article 22 de la loi n° 195 du 24 mars 1958), ni le Président de la République. Pour ce dernier (art. 83, nouveau dernier al.), la majorité est identique à celle requise pour le CSM, avec un souci critiqué comme « hyper-garantiste » par une partie de la doctrine (De Siero<sup>18</sup>, Ceccanti<sup>19</sup>) imposant que, pour déverrouiller l'élection, on doive accéder à une désignation des groupes d'opposition.

17. Partie élaborée par Stefano Ceccanti.

18. <http://www.lastampa.it/2013/02/10/cultura/opinioni/editoriali/riforme-la-fretta-mette-a-rischio-la-funzionalità-T6WKNcDN37BMjpaCTVDN/pagina.html>.

19. [http://www.huffingpost.com/lettera-ceccanti/riforme-constituzionale-leggere-direttamente-testi\\_b\\_6697496.html](http://www.huffingpost.com/lettera-ceccanti/riforme-constituzionale-leggere-direttamente-testi_b_6697496.html).

L'article cité de la réforme constitutionnelle pour le thème en question est le nouveau paragraphe 2 de l'article 64 selon lequel : « Les règlements des chambres garantissent les droits des minorités parlementaires. Le règlement de la Chambre des députés régit le statut des oppositions ». Ce sont les principes généraux qui devraient ensuite inspirer la réforme des règlements après la réforme. La notion d'opposition est réservée uniquement à la Chambre des députés, car elle a l'exclusivité du rapport de confiance. On utilise le pluriel parce que la fragmentation actuelle des groupes d'opposition semble davantage conduire à niveler leur statut qu'à favoriser le statut du groupe principal, comme dans les parlements anglosaxons. En revanche, l'utilisation du même terme « minorités » est peu claire, qui apparaîtront soit à la Chambre des députés lors du rapport de confiance (qui pourrait en tout cas affecter le statut des groupes qui, *a priori*, ne veulent être placés ni dans la majorité ni dans l'opposition), soit au Sénat (qui pourrait comprendre tous les groupes différents de la majorité de la Chambre, construits sur une base nationale ou régionale, compte tenu des particularités d'une telle Assemblée).

En revanche, le rôle des minorités présentes dans le pays est reconnu soit par l'obligation de préciser dans les règlements parlementaires les formes et les limites des propositions de loi populaire (nouvel art. 71, al. 2 : pour empêcher l'inflation, le nombre de signatures est relevé de 50 000 à 150 000), soit, surtout, par la nouvelle réglementation des référendums (lorsque le nombre de signatures dépasse 800 000, le quorum de participation est réduit à la moitié plus une des personnes qui avaient voté lors de l'élection nationale précédente, selon le nouvel alinéa 3 de l'article 75).

Dans le cas où la majorité à la Chambre n'est pas identique à celle du Sénat, il ne faut pas sous-estimer le droit de veto des groupes majoritaires du Sénat (dans le sens indiqué ci-dessus, mais qui constitue la minorité à la Chambre) sur les matières relevant d'un bicamérisme paritaire, listées au nouvel article 70, alinéa 1<sup>er</sup> (en commençant par les lois constitutionnelles et la révision de la Constitution, auxquelles s'ajoutent les lois relatives aux traités de l'Union européenne ; nouveau texte de l'article 80). Toutefois, en comparaison avec les précédents projets de révision constitutionnelle après 1993, cette liste apparaît bien plus limitée<sup>20</sup>.

Le nouveau contrôle préventif de constitutionnalité constitue un nouveau contre-pouvoir qui est confié *de facto* à des groupes de l'opposition et minoritaires. Il n'est prévu que pour les lois électorales des chambres, soit en tant que règle transitoire à l'égard des lois applicables au moment de l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle (Projet, art. 39, al. 9 *bis*), soit pour les lois postérieures (art. 73, nouvel al. 2 sur saisine par un quart des députés ou par un tiers des sénateurs). Cette innovation a cependant suscité des critiques, telle celle du président de la Cour constitutionnelle, qui a souligné le risque de la faire entrer au cœur d'un conflit politique<sup>21</sup>.

Une plus grande protection du rôle des groupes minoritaires et de l'opposition est également conférée, de façon indirecte, par les principes généraux introduites par la Constitution sur l'utilisation de décrets-lois (art. 77, nouveaux al. 4 et 6), mais tout en permettant au Gouvernement d'avoir une date fixe pour le vote de ses projets de loi (art. 72, nouveau dernier al.).

Ainsi, même si le cœur de la question que nous examinons est limité aux développements relevant de la réforme ultérieure des règlements et si certaines propositions ont suscité des controverses, émergent déjà de la composition des deux réformes quelques principes intéressants qui ont tendance à surmonter la réticence générale à distinguer les rôles et fonctions des groupes, en fonction de leur collocation par rapport au rapport de confiance.

## IV. – Les mutations de l'opposition<sup>22</sup>

### A. – Les mutations structurelles

Alors qu'en Italie, depuis la guerre, il n'existe que trois lois électorales nationales différentes et que l'adoption d'une quatrième paraît imminente, il ne semble pas qu'elles aient jamais contribué à la sous-représentation de manière significative de la présence de l'opposition au Parlement, même si, avec les réformes électorales de 1993 et 2005, nous avons voulu renforcer la majorité gouvernementale au détriment des minorités.

Les lois pour l'élection de la Chambre des députés et du Sénat n'ont certainement pas affecté l'opposition. Approuvées en 1948 et restées en vigueur jusqu'en 1993, elles favorisaient la représentation au détriment de la gouvernabilité, grâce au fait que de nombreux parlementaires (945 au total, dont 630 députés et 315 sénateurs) étaient élus au sein de circonscriptions plurinominales de grande taille (trente et un à la Chambre, dix-neuf au Sénat), ou de taille moyenne élevée (vingt à la Chambre, seize au Sénat) et les formules proportionnelles (du droit à la Chambre ; méthode du quotient naturel, avec récupération des restes au niveau national ; en fait, au Sénat, où, si aucun candidat n'atteignait 65 % des voix – ce qui était rarement le cas –, la méthode d'Hondt s'appliquait pour l'attribution des sièges). Sur le fondement de la Constitution (art. 56, 4 et 57, 4), les sièges étaient répartis entre les circonscriptions sur la base des habitants (et non du nombre d'électeurs), ce qui rendait impossible tout *malapportionment*<sup>23</sup>. Tout

22. Partie élaborée par Salvatore Curreri.

23. La réforme électorale actuelle prévoit que les sièges attribués au niveau national ne soient pas assignés directement dans les circonscriptions, mais, en leur sein, dans les cent nouvelles circonscriptions plurinominales, de manière à avoir des listes courtes de candidats, requis par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 1/2014. Ces circonscriptions plurinominales seront conçues par le Gouvernement avec le décret législatif et leur nombre est fixé en proportion du nombre de sièges attribués à chacune des circonscriptions (correspondant aux vingt régions actuelles) sur la base de la population résidente. Ainsi, par exemple, en Campanie, dans la circonscription de laquelle est attribué presque un dixième du total des sièges, sera mis en place un système de circonscriptions plurinominales (10/100). Aussi, pour éviter les phénomènes de *malapportionment*, il est prévu que chaque circonscription puisse s'écarter au maximum de 20 % de la moyenne régionale de la population des circonscriptions, afin

20. [http://www.fedemilioni.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=29070&content=Riforma+is+titolazione+1937+interlo+ineludibile+tra+tecnica+e+politica+e+i+criteri+di+giudizio&content\\_authors=632304+Mariano+Caccanti%3C/b%3E](http://www.fedemilioni.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=29070&content=Riforma+is+titolazione+1937+interlo+ineludibile+tra+tecnica+e+politica+e+i+criteri+di+giudizio&content_authors=632304+Mariano+Caccanti%3C/b%3E).

21. [http://www.repubblica.it/politica/2015/03/12/news/legge\\_elettorale\\_criscuolo-109352278/](http://www.repubblica.it/politica/2015/03/12/news/legge_elettorale_criscuolo-109352278/).

favorisait l'accès des minorités au Parlement il était prévu que, pour accéder à la répartition des sièges à la Chambre, il fallait obtenir 300 000 voix valides et le quorum dans une circonscription (seulement 65 000 voix dans les plus grandes).

Jusqu'en 1992, donc, il existait un système politique qui, pour consolider les institutions démocratiques, favorisait le multipartisme au détriment de la stabilité du Gouvernement. Les oppositions politiques étaient présentes au Parlement, mais exclues du Gouvernement (par *omnino ad excludendum*) parce que considérées comme non fiables, pour des raisons de politique intérieure et internationale : à gauche le Parti communiste et à droite le Mouvement social italien - Droite nationale. En dérivait une démocratie parlementaire sans aucune alternative, verrouillée, aux fréquentes crises gouvernementales en raison des conflits pérennes, tant au sein du parti majoritaire, les démocrates-chrétiens, qu'entre lui et ses partenaires traditionnels au Gouvernement (socialistes, sociaux-démocrates, républicains et libéraux). Ces crises ont, souvent, au cours de la législature, été surmontées grâce à la négociation avec le principal parti d'opposition (*conventio ad conciliandum*).

Le « besoin de parvenir à des gouvernements stables et d'alternance, comme cela se passe dans les grandes démocraties européennes, est à la base du succès inattendu des initiatives référendaire de 1991 et 1993, par lesquelles les Italiens ont supprimé respectivement les votes multiples de préférence (comme une source de conflit au sein des partis et de l'augmentation des dépenses électorales, qui favorisaient la corruption) et la formule de représentation proportionnelle, soulignant ainsi la nécessité d'un système politique différent, plus simplifié et plus bipolaire.

Adoptée dans la vague du succès du référendum, la réforme électorale de 1993 (la loi Mattarella, du nom de son auteur, l'actuel Président de la République) devait, aux yeux du public, atteindre des objectifs ambitieux : réduire la fragmentation du système des partis, assurer un système de multipartisme modéré, assurer des gouvernements plus stables et, par conséquent, plus efficaces, moraliser la vie publique à travers un changement de classe politique, en mettant un terme à l'existence de multiples courants, laquelle minait la vie interne des partis et compliquait les relations mutuelles, en rapprochant le lien entre le parlementaire et le territoire.

Le résultat était un système électoral mixte, principalement majoritaire qui, pour concilier la représentation et la gouvernance, prévoyait l'assignation de trois quarts des sièges dans un nombre déterminé de circonscriptions uninominales avec la méthode *plurality* et le quart restant des sièges avec une formule proportionnelle.

Il s'agit alors d'un système électoral certainement plus sélectif pour l'opposition que le précédent, mais pas pénalisant pour autant, pour trois raisons. Premièrement, pour accéder à la répartition proportionnelle des sièges, il faut franchir un seuil minimum, qui n'est pas insurmontable (4 % à la Chambre, en fait au Sénat). Deuxièmement et surtout, les forces politiques mineures ont eu beau jeu d'exiger des plus grandes le soutien à leurs candidats dans certaines

d'exclure que, dans le même district régional, il y ait des circonscriptions appelées à élire trois députés et d'autre appelées à en élire neuf ; V. N. Maccallè, *Italianum : i collegi plurinominali ed il ruolo nuovo del sistema elettorale* (1993), p. 10.

circonscriptions uninominales en échange de leur entrée dans la coalition (ou, du moins, de leur engagement à ne pas présenter leurs candidats : les soi-disant désistements), souvent décisif pour la victoire des circonscriptions incertaines. Cela a notamment contribué à délimiter de manière moins conflictuelle le périmètre, pour la première fois, des circonscriptions uninominales, sans que cela ne donne lieu à des allégations de *gerrymandering*<sup>24</sup>. Troisièmement, les circonscriptions uninominales réduisaient les forces de protestation (la Ligue du Nord en particulier) qui concentrent leurs électeurs sur une partie du territoire national. Grâce à cette « proportionnalisation du majoritaire », plutôt qu'entre deux partis, la concurrence dans les circonscriptions uninominales se jouait entre deux grandes coalitions électorales rapiécées, capables de gagner, mais incapables de gouverner, en tant que telles touchées par la même division que lors de la « Première République ». Ce deuxième système de partis ne marginalisait donc pas l'opposition, sauf dans le sens où, comme la majorité, il reproduisait la fragmentation dans la même coalition politique. Cela ne l'a pas empêché de se présenter comme un gouvernement alternatif victorieux (donc en 1996, le centre-gauche dirigé par Romano Prodi a battu le Gouvernement de centre-droit dirigé par Berlusconi, qui à son tour en 2001 a battu le Gouvernement du sortant de centre-gauche Rutelli).

Un système, donc, qui favorisait mais n'assurait pas la majorité des sièges à ceux qui avaient remporté les élections. En revanche, il avait été conçu pour ne pas éviter (même à travers la partie proportionnelle) ce qu'il imaginait être la future structure tripolaire du système politique, avec un pôle central dirigé par le Parti populaire, né des cendres de la Démocratie chrétienne. Mais, s'il y eut effectivement trois pôles qui se sont présentés aux premières élections des 27-28 mars 1994, le succès inattendu et fort de Berlusconi, capable d'unir sous sa direction *Forza Italia*, qu'il a fondée, la Ligue du Nord et l'Alliance nationale, ont contribué à consolider le système dans une perspective bipolaire, reléguant ainsi au bord du système, au fil du temps, ces forces politiques qui avaient essayé d'utiliser le potentiel de la nouvelle loi électorale pour créer un troisième pôle avec lequel il aurait été nécessaire de créer une alliance pour former le Gouvernement. Ce qui est arrivé en 1994 au Pacte pour l'Italie, dirigé par Dini, qui n'a obtenu que quarante-six députés et trente et un sénateurs ; à la Ligue du Nord de Bossi, aux élections générales successives du 21 avril 1996 : elle s'est présentée seule après la rupture avec Berlusconi et n'a obtenu que cinquante-neuf députés et vingt-sept sénateurs. Le même scénario s'est reproduit, en 2001, à l'égard de l'Italie des valeurs de Di Pietro et des centristes de *Democrazia Europea* dirigés par D'Antonio.

La deuxième réforme du système électoral, approuvée en 2005 (loi Caldeoli n° 270, du nom de son auteur), a été votée par la majorité de l'époque, de centre-droit<sup>25</sup>, pour limiter ce qui était alors attendu : une grande victoire du

24. Cependant, il reste à voir comment le Gouvernement, si la nouvelle réforme électorale est approuvée, créera les nouvelles circonscriptions plurinominales (V. *supra*, note 1), puisque leur nombre (cent) ne correspond pas aux provinces actuelles (cent dix).

25. En effet, la loi n° 270/2005 a été la réforme électorale approuvée par le plus grand consensus (51,3 % des députés ont voté en faveur à la Chambre, 40,4 % des députés) ni pour les lois



centre-gauche. Elle incluait un système proportionnel, mais avec correctifs majoritaires : a) une prime accordée à la liste ou la coalition remportant le plus de voix (pas de seuil minimum) au niveau national à la Chambre (340 sièges sur 630) ou régionale au Sénat (55 % des sièges) ; b) les seuils variables de barrage : pour les listes non coalisées 4 % et 8 % à la Chambre et au Sénat ; mais il suffisait de se coaliser pour réduire les seuils (3 % au Sénat, 2 % à la Chambre, avec une dérogation pour la liste majoritaire dans chaque coalition au-dessous des 2 %) à condition que la coalition ait obtenu 10 % des votes à la Chambre ou 20 % au Sénat. En outre, le mécanisme pour l'attribution des sièges était de haut en bas, donc la première coalition remportait la prime majoritaire et, sur cette base, les sièges étaient répartis entre les circonscriptions (réduction de trente-deux à vingt-sept à la Chambre, toujours vingt au Sénat) et, dans ces dernières, répartis entre les listes de la coalition.

Cette formule avait par conséquent des effets électoraux très bipolarisants sur le système politique car elle a, contrairement à la précédente, assuré au vainqueur de l'élection un gouvernement majoritaire à la Chambre, mais pas au Sénat, où la somme des primes majoritaires régionales pouvait conduire à des équilibres beaucoup plus incertains. C'est ce qui s'est passé lors des élections des 9-10 avril 2006, lorsque le centre-gauche au Sénat pouvait compter seulement sur cent cinquante-neuf sièges contre cent cinquante-six au centre-droit, comme lors des dernières élections des 24 et 25 février 2013, lorsqu'au Sénat le centre-gauche a remporté cent vingt-trois sièges, le centre-droit cent dix-sept et le Mouvement 5 Étoiles cinquante-quatre. En outre, l'introduction de la prime majoritaire a conduit les partis à se réunir en deux maxi-coalitions, numériquement utiles pour gagner les élections mais insuffisantes pour gouverner, parce que trop fragmentées à l'intérieur et très conflictuelles, comme on pouvait le prédire.

La forte incitation à se coaliser résulte certainement de la faiblesse du seuil électoral prévu pour les listes coalisées (2 % à la Chambre, 3 % au Sénat) par rapport aux non-coalisées (respectivement 4 % et 8 %). Ces seuils, cependant, ne sont pas tels à empêcher l'accès aux forces politiques au Parlement qui ont l'intention d'y aller seules, non coalisées. C'est ainsi que, lors de l'élection générale de 2008, l'Union du centre a remporté trente-six sièges à la Chambre et trois au Sénat. De même, lors de l'élection générale de 2013, le Mouvement 5 Étoiles, allant contre tout le système politique et en utilisant les thèmes « anti-système », a obtenu cent huit députés à la Chambre et cinquante-quatre sièges au Sénat. En outre, comme avec la loi électorale précédente, même les micro-partis peuvent contourner le seuil électoral en rejoignant une coalition, en échange de la nomination de leurs dirigeants dans les listes des grands partis (ce sont les *imbucati*), de manière à être élus et, grâce à des règlements internes laxistes des deux chambres, à constituer des groupes autonomes en leur sein ou, au moins, des composantes politiques au sein du groupe mixte.

qui ont introduit l'élection directe des maires (L. n° 81/1993) et les présidents des régions (L. n° 43/1995), approuvées par la Chambre, respectivement, avec 46,8 % et 42,4 % des députés. Ce qui montre que les lois électorales, en l'absence du voile de l'ignorance, ont toujours été approuvées uniquement avec le consentement de ceux qui croient qu'ils ont bénéficié électoralement ! V. R. D'Alimonte, *Riforme elettorali, prevalse sempre l'interesse di partito : Il Sole - 24 Ore 12 avr. 2015*, p. 8.

À cet égard, par conséquent, la loi électorale, malgré diverses corrections, a façonné le système politique dans une structure, et ce n'est pas la dernière, au moins bipolaire. Elle n'a pour autant pas empêché, ni ne pouvait éviter, l'adoption des troisièmes forces en désaccord avec les deux pôles du centre-droit et du centre-gauche, qui finissent toujours par se positionner selon ce schéma au second tour. À moins qu'elles n'en soient complètement exclues, comme dans le cas du Mouvement 5 Étoiles, parce qu'elles sont nées de nouvelles fractures vis-à-vis des formes traditionnelles de représentation politique, du pouvoir de décision des institutions européennes, ou de l'ensemble de la classe dirigeante.

Il convient également de noter que la réforme électorale actuellement en cours introduit un changement significatif en ce qui concerne la répartition des sièges entre la majorité et l'opposition : la prime majoritaire de trois cent quarante sièges n'irait pas à la coalition, mais à la liste remportant au moins avec 40 % des suffrages exprimés au premier tour (l'absence de quorum avait été censurée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 1/2014) ou, à défaut, qui remporte le second tour, quinze jours plus tard, avec interdiction d'apparements dans l'intervalle afin de ne pas bénéficier de la position avantageuse des petits partis. Les principaux partis sont alors en mesure d'échapper à l'étreinte mortelle des petits partis, empêchant ainsi que d'une liste de coalition on puisse passer à une coalition de listes. Encore une fois, cependant, cette disposition, si elle renforce la liste qui gagne l'élection, ne pénalise pas pour autant celles qui perdent, vu que les deux cent quatre-vingt-dix sièges restants seraient attribués aux listes perdantes à condition qu'elles aient passé le seuil électoral de 3 %, plus faible que l'actuel 4 % pour les listes qui ne sont pas en coalition. Ce seuil a été jugé trop faible et donc critiqué parce qu'il fragmenterait l'opposition, en l'affaiblissant, par rapport à la majorité renforcée.<sup>26</sup>

Pour éviter cela, plutôt qu'une augmentation de plus d'un ou deux points de pourcentage du seuil minimum, il conviendrait de récompenser, en plus de la majorité, la meilleure liste perdante<sup>27</sup>. Ceci, cependant, semble le résultat d'une « sur-ingénierie de l'élection, qui finirait par remplacer une évolution naturelle dans le sens du bipartisme, induite dans le système politique par la prévision de la prime majoritaire dans le nouveau système électoral »<sup>28</sup>, avec l'introduction d'une autre modification de la volonté électorale, d'autant plus faussée lorsque, comme dans la situation actuelle, le système n'est plus bipolaire mais tripolaire, après l'entrée dans l'arène politique du M5S.

En Italie, le système politique a subi une transformation radicale au début des années 1990, lorsque les enquêtes judiciaires, d'une part (l'opération « mains propres »), et la crise financière, d'autre part, ont entraîné la disparition de presque tous les partis de la « Première République », en commençant par la Démocratie chrétienne, parti de majorité relative qui avait été jusqu'alors continuellement au Gouvernement. De là, la naissance de nouvelles formations politiques : *Alleanza Nazionale*, au centre-droit, héritière du Mouvement social

26. V. A. Panebianco, *La scomparsa dell'opposizione : Il Corriere della Sera 7 janv. 2015*, p. 1-29.

27. V. M. Amis, *La prova che nessuno ha mai fatto : Il Corriere della Sera 13 avr. 2015*, p. 1-25.

28. V. R. D'Alimonte, *Non è il 3 % a rendere più debole la destra : Il Sole - 24 Ore 9 janv. 2015*, p. 1-23 ; *Cad il sistema di voto partiti ed elettorato : Il Sole - 24 Ore 19 avr. 2015*, p. 6.

italien, *Forza Italia* de Berlusconi et la Ligue du Nord, unies en coalition sous différents noms (Pôle de la liberté et du bon gouvernement, Maison des Libérés) et, au centre-gauche, le Parti démocratique de la gauche, héritier du parti communiste, puis les démocrates de gauche et le Parti démocratique, après la fusion avec les catholiques de la *Marxbernia*, héritiers de la gauche de la Démocratie chrétienne, ou *Rifondazione Comunista*, aujourd'hui *Sinistra Ecologia e Libertà* et l'Italie des valeurs de Di Pietro (l'ancien procureur de l'opération Mains Propres). Au centre, il y a l'Union démocratique du centre, héritière de la Démocratie chrétienne qui compose parfois avec le centre-droit. Le paysage politique a encore des difficultés, aujourd'hui, à trouver sa stabilité, en raison de la naissance et de la disparition des partis politiques de nature personnelle, liés en tant que tels tel à la fortune de leurs dirigeants (y compris *Forza Italia* de Berlusconi) et le succès électoral du Mouvement 5 Étoiles, qui a permis l'émergence d'un troisième pôle, de poids électoral à peu près équivalent aux coalitions électorales de centre-droit et de centre-gauche.

S'il y a encore un phénomène qui unit l'ensemble du système politique, c'est certainement la personnalisation de la compétition politique, en raison de l'importance croissante de la communication télévisuelle. Par conséquent, les partis d'opposition, comme ceux de la majorité, sont dirigés par les chefs qui sont proposés comme futurs premiers ministres. L'identification entre *leadership* et *premiership* était en effet à la base de l'alternance et le guide du gouvernement de centre-gauche actuel, entre Letta et Renzi. Ce dernier, en effet, a d'abord remporté le secrétariat du parti de la majorité, remportant les primaires du Parti démocrate, puis, sur la base de ce *leadership*, a revendiqué le poste de président du Conseil, en réalisant ainsi pour une quatrième fois en Italie (après De Gasperi, 10 déc. 1945-17 août 1953 ; Fanfani, 1<sup>er</sup> juill. 1958-31 janv. 1959 et De Mita, 13 avr. 1988-22 juill. 1989), ce qui est la norme dans d'autres démocraties européennes, c'est-à-dire l'attribution de la direction du Gouvernement au chef du parti de la majorité<sup>29</sup>.

L'identification entre le *leadership* et le *Premier ministre* est en effet sanctionnée par la même loi électorale en vigueur, qui oblige les partis ou groupes politiques organisés, qu'ils soient seuls ou dans des coalitions s'engageant à gouverner, à déposer, avec leur marque, leur programme électoral dans lequel ils indiquent le nom de la personne choisie pour être à la tête de la force politique ou comme seul chef de la coalition (Texte unique de la loi électorale pour la Chambre, art. 14 *bis*). Cependant, le nom de ce *chef* n'est signalé ni sur le bulletin de vote ni sur des affiches, au moins formellement, afin de respecter les pouvoirs prévus par l'article 92, 2 de la Constitution, attribuant au Président de la République le pouvoir de nommer le président du Conseil. Mais quant au symbole indiqué sur le bulletin de vote, les partis ont en tout cas pris l'habitude d'indiquer le nom de leur *leader* et, avec ce mécanisme, il est indirectement nommé par les électeurs qui ont récompensé la liste ou les listes de la coalition qu'il dirige.

29. Cette identification est désormais officiellement sanctionnée par l'article 3 du Statut du Parti démocratique, selon lequel « le Secrétaire national (...) est proposé par le Parti comme un candidat pour le poste de Président du Conseil ».

Si le chef qui gagne l'élection devient *Premier*, soit le meilleur perdant (comme à jouer le rôle de chef de l'opposition (comme cela s'est toujours passé au centre-gauche), soit il assume ce rôle en vertu du « *leadership* involontaire », même en l'absence de reconnaissance formelle (dans le cas de Berlusconi qui, bien qu'étant en déclin politique, conserve ce rôle en l'absence d'un *leader* de remplacement). Pour être complet, il convient de noter que le rôle de chef de l'opposition a été reconnu au niveau régional, où, en tant que candidat à la présidence du meilleur vaincu, il est réservé un siège spécial dans le conseil régional (V. la disposition transitoire prévue à l'article 5, 1 de la loi constitutionnelle n° 1/1999, puis mise en œuvre dans de nombreuses régions)<sup>30</sup>. Il ne semble pas que cette reconnaissance formelle ait cependant renforcé ce rôle parce qu'évidemment, il n'est pas important que le perdant devienne chef de l'opposition, mais plutôt que ce soit le chef de l'opposition qui devienne candidat à la présidence « du Conseil ou de la région »<sup>31</sup>.

En conclusion, le système politique et électoral ne réalise aucune opposition, ni spécialement les nouvelles oppositions, qui, en effet, sont avantagées dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle et de critiques par l'existence de majorités plus certaines, mais pas plus cohérentes et stables. Il convient de savoir si la transformation du système politique de bipolaire à tripolaire se traduira par un avantage des majorités de gouvernement grâce à la nouvelle réforme électorale ou, si elle n'est pas approuvée, va forcer des alliances contre nature et continues entre les factions opposées du centre-droit et centre-gauche.

## B. – Les mutations fonctionnelles

### 1° Les mutations des lieux

À l'instar de ce qui se passe dans d'autres grandes démocraties européennes, le Parlement italien souffre d'une crise d'identité qui investit les fonctions traditionnelles identifiées par Bagehot en 1867<sup>32</sup> et qui lui ont fait perdre sa centralité institutionnelle, bien que mythifiée à certains égards. La fonction législative a migré vers d'autres institutions : le Gouvernement, qui fait un usage intensif de décrets-lois et d'ordonnances ; les régions, dont le pouvoir législatif est accru après la réforme constitutionnelle de 2001 ; l'Union européenne ; les autorités de régulation indépendantes dans leurs domaines ; les protagonistes des relations industrielles (Gouvernement, syndicats, organisations professionnelles). La fonction d'investiture des gouvernements s'est déplacée efficacement auprès des électeurs qui, grâce au système électoral, choisissent la majorité du Gouvernement et en tant que président du Conseil, son *leader*. Enfin, la fonction d'information et d'éducation est remplacée par la télévision. Dans ce scénario, ou en l'absence d'un statut qui autorise « l'opposition à jouer, de façon garantie et

30. Cf. St. Abruzzo, art. 13.1 et St. Emilia Romagna, art. 29.2 et les lois électorales de la Toscana, Lazio (L. n° 2/2005, art. 2.5), Puglia (L. n° 2/2005, art. 2.9), Sicilia (L. reg. n° 8/2005, art. 1 *bis*.11 et 2 *ter*.2, lett. b), Campania (Cons. reg. le. art. 14 *bis*), Calabria et Marche.

31. D. Paris, *Il rinnovamento istituzionale dell'opposizione nei nuovi Statuti regionali : Quaderni regionali* n° 1, p. 105 et s.

32. « Il faut élire un bon mélioriste, bien équilibré, bien enseigner à la nation, bien exprimer les volontés de la nation, bien poser les questions à l'attention de la nation ».



incisive, ses fonctions de contrôle et de critique de la majorité », ces dernières sont souvent exercées dans des lieux extra-parlementaires, en particulier dans les *talk-show* télévisés, en les couvrant ainsi de la logique de la communication et de la dramatisation propre à ce média, parfois même reproduite au Parlement (slogans, banderoles, bâillons, etc.), qui devient ainsi un lieu non de médiation, mais du jeu de lutte politique.

Il en découle l'importance du traitement médiatique des partis, en particulier dans un pays où le *leader* (ancien) du centre-droit est le propriétaire du plus grand groupe de télévision privée opposé au groupe public. Les deux lois adoptées par les gouvernements de centre-droit dans la XIV<sup>e</sup> Législature n'ont pas efficacement répondu à cette situation : ni la loi n° 215/2004 sur le conflit d'intérêts (qui interdit aux titulaires de postes gouvernementaux d'occuper des postes de direction au sein d'une entreprise, mais non de la posséder), ni la loi n° 112/2004 de réforme de la radiodiffusion qui, tout en ouvrant le marché à de nouveaux opérateurs grâce à la technique de transmission numérique, a confirmé le duopole actuel entre la RAI et Mediaset concernant le marché des ressources publicitaires. C'est plutôt au cours de la XIII<sup>e</sup> Législature que la majorité de centre-gauche a approuvé la loi n° 28/2000 (dite *par condicio*), visant à garantir le pluralisme des programmes de télévision à travers une politique de juste traitement médiatique entre les forces politiques et, surtout, ceux défavorables au centre-droit, à l'égard de leurs messages autogérés et de la communication tant hors que pendant la période électorale. Cette loi, toutefois, n'a pas empêché une information politique déséquilibrée, parce que sanctionnée inefficacement et seulement *ex post*.

Enfin, à l'égard du gouvernement « en tant que lieu », il n'y a pas de règles, pas de courtoises ou conventions qui permettent à l'opposition de participer aux activités du gouvernement. Plutôt, en présence de scénarios de crises internes ou internationales d'une gravité particulière, c'est le chef de l'État, en tant que décideur schmittien du système, qui s'est engagé à consulter, en tant que président du Conseil, les principaux dirigeants politiques, en plus du de l'opposition. De même, des contacts entre la majorité au pouvoir et l'opposition sont établis de manière informelle lorsque les chambres siègent en commun, en devant élire les membres des organes constitutionnels de garantie – dont le Président de la République, cinq des quinze juges de la Cour constitutionnelle, huit des vingt-quatre membres du Conseil de la magistrature – ou lorsque l'on doit procéder à la nomination des membres des autorités administratives indépendantes, dans le but de parvenir à l'identification des candidats possibles, mutuellement acceptés, ou du moins sur lesquels il n'y a pas de veto.

## 2° Les mutations des moyens

À la lumière de ce qu'on a observé précédemment à propos des changements dans la loi électorale et des conséquences qu'ils ont eues dans la dynamique du système politique, il est clair que la transition d'une structure à multipartisme extrême, comme jusqu'en 1992, à un système bipolaire, induite par la réforme majoritaire de 1993 et confirmée par la réforme électorale de 2005, a abouti à la transformation du système parlementaire de consensuel à majoritaire. En ce sens, donc, la ligne de démarcation entre la majorité et l'opposition a certainement été épaulée, mais pas en mesure d'empêcher qu'elle soit traversée par

des composantes politiques dissidentes, attirées dans l'orbite du Gouvernement, ou par des transfuges parlementaires, à la recherche d'une meilleure fortune. Cela conduit à se repositionner politiquement en vue de la prochaine élection générale.

La tendance à la bipolarisation de la compétition politique a donc invité les partis d'opposition à prendre des positions d'opposition fortes à la place de la collaboration/consolidation envers le Gouvernement. Mais nous devons constater que la vocation majoritaire, à savoir la tentative du principal parti de l'un des deux pôles d'agir comme un point de référence pour l'ensemble de son pôle, a été poursuivie d'une façon plus convaincue, malgré des incertitudes, par le centre-gauche (aujourd'hui dominant dans ce domaine) et par le centre-droit (qui apparaît en retrait et querelleur, également, comme déjà mentionné, pour la perte de l'autorité de la direction traditionnelle de Berlusconi).

Cette dynamique bipolaire, qui semblait bien établie, est cependant entrée en crise, comme le reste des principales démocraties parlementaires au sein de l'Union européenne, par l'affirmation électorale d'une troisième force anti-système, comme le Mouvement 5 Étoiles, dont la réticence à entrer au Gouvernement a conduit à la formation d'un Gouvernement de Grande coalition entre le centre-gauche et une partie du centre-droit, qui s'est détachée de la direction de Berlusconi.

Dans ce contexte, l'utilisation de pratiques d'obstruction (à travers la présentation et l'illustration de milliers d'amendements, des rappels aux règlements, la vérification du quorum), dans les limites de ce que permettent les règlements des chambres, n'est pas une déviation temporaire et exceptionnelle d'une opposition dialoguant généralement avec la majorité, mais une radicalisation délibérée de la lutte politique qui est utilisée non pas tant pour empêcher la majorité de décider – l'obstructionnisme pouvant bien justifier l'utilisation de contre-mesures adéquates et non indésirables pour la majorité, prévues par le même règlement – (quota de temps, la session sans conclusion, la confiance soi-disant technique) – mais plutôt pour la mettre en difficulté face aux électeurs, auxquels est adressé un avertissement sur les allégations à propos des prétendus abus qu'elle aurait commis. Encore une fois, cependant, nous devons souligner que l'entrée en scène d'une force anti-système comme le M5S a marqué un recours plus fréquent à des pratiques obstructionnistes, pas tellement pour influencer l'activité parlementaire, mais plutôt pour mieux marquer leur différence aux yeux de l'opinion publique. L'abus des ces pratiques, cependant, risque de les banaliser, en leur faisant perdre leur dimension exceptionnelle, de laquelle dépend finalement leur efficacité politique.

Enfin, le Parlement n'étant pas, rappelons-le, la place centrale où l'opposition réussit à faire entendre sa voix et exercer ses fonctions, il est rare que les instruments d'information et de contrôle à sa disposition soient efficaces à cet égard. Interrogations et interpellations sont souvent utilisées par des députés individuels en tant qu'éléments de propagande, prouvant aux électeurs le travail réalisé sur des aspects sectoriels problématiques ou locaux ; leur usage a rarement suscité un intérêt du public suffisant pour embarrasser le Gouvernement et sa majorité et donc les forcer à changer de direction politique. Les commissions d'enquête qui, dans ce contexte, construisent l'instrument le plus

efficace parce qu'elles ont les mêmes pouvoirs (et les mêmes limites) que l'autorité judiciaire, souffrent, en plus d'une certaine routine (comme dans le cas de la Commission Antimafia). Également du fait que leur mise en œuvre est soumise à l'approbation de la majorité. Il est même arrivé que la nouvelle majorité ait fait usage de cet instrument pour enquêter sur les prétendus méfaits de la majorité sortante. En l'absence de réglementation spécifique à cet effet, est assez bien établie la pratique parlementaire de confier à l'opposition la présidence des comités de contrôle et de surveillance, tels que la Commission pour la supervision générale des services de radiodiffusion (L. n° 103/1975), ou le Conseil appelé à vérifier la régularité du processus électoral et la protection des prérogatives parlementaires, ou en composant paritairement les organes consultatifs de contrôle (tels que le Comité sur la législation introduit à la Chambre pour vérifier la qualité législative). Toutefois, seul le Président du COPASIR (contrôle sur les services secrets, L. n° 124/2007) doit formellement être élu parmi les groupes d'opposition.

Par conséquent, contester la majorité n'est certainement pas une fonction obsolète, mais qui devrait être renouvelée, avec des prérogatives plus significatives et efficaces et, même avant cela, avec l'acquisition d'une culture politique et institutionnelle plus respectueuse du rôle et des fonctions de l'opposition. Emblématique de cela est l'histoire du *Premier question time*, introduit sur la base de l'expérience anglo-saxonne, toujours boycotté au temps des gouvernements de centre-droit et, aujourd'hui, encore sans l'efficacité politique et médiatique incisive qu'on espérait au début.

Les mêmes conclusions peuvent être tirées, enfin, à l'égard de l'activité législative des oppositions, évidemment presque toujours destinées, selon la logique froide des nombres, à une défaite certaine, même si bien sûr il peut arriver que la majorité non hostile puisse voter en faveur des amendements présentés. En général, donc, l'opposition a tout intérêt à mettre l'accent sur sa critique politique envers les initiatives politiques de la majorité, grâce à des temps majeurs de réponse qui leur sont reconnus par rapport à ceux dont dispose la majorité. On doit ajouter qu'aux initiatives législatives et, plus généralement, aux propositions des groupes parlementaires de l'opposition, est réservé un cinquième des sujets à inclure dans le calendrier ou le temps des travaux de l'Assemblée (Règl. de la Chambre, art. 24.3). Cela garantit aux mêmes oppositions la possibilité de forcer la majorité à débattre sur des sujets sur lesquels, par exemple, elle est divisée en son sein ou critiquée par le public. Encore une fois, cependant, les buts de cette disposition ont été déformés, en permettant à la majorité de renverser le texte de l'opposition ou de le renvoyer en commission par le vote d'une question préjudicielle, ne permettant pas ainsi l'examen en séance plénière publique.

### 3° Les mutations des instants

Comme on l'a dit, l'existence d'une prime majoritaire nationale a conduit les partis à s'unir au sein de maxi-coalitions, numériquement utiles pour gagner les élections, mais mauvaises pour gouverner, dont les différences excessives ne pourraient être surmontées que par des accords de programme très génériques et fumeux.

Il n'est pas surprenant, donc, que, contrairement à ce qu'on pourrait attendre dans une démocratie parlementaire majoritaire, non seulement il n'y a eu pas de gouvernements « de législature », mais les crises gouvernementales ont été de fréquentes en raison des contrastes au sein de la coalition parlementaire.

De 1994 à ce jour, il y a eu jusqu'à sept crises gouvernementales, qui ont conduit à :

a) soit au lancement de gouvernements appelés « techniques », avec le soutien d'un large spectre extérieur à la politique : ainsi le Gouvernement Diini (qui avait remplacé Berlusconi I le 10 mai 1994-17 janv. 1995) jusqu'à la dissolution anticipée de la 1996) et le Gouvernement Monti (qui a remplacé Berlusconi IV le 16 mai 2008-16 nov. 2011) jusqu'à la fin naturelle du Parlement (le 2011).

b) soit à la fin anticipée de la législature (Prodi II le 17 mai 2006-M mai 2008). Dans le cas a), les crises gouvernementales (parlementaires presque toujours, sauf les deux seuls cas de gouvernements Prodi I et II, en raison de l'échec d'approuver la question de confiance) ont été résolues soit par des remaniements du Gouvernement (D'Alema I et II, Berlusconi II) soit par la substitution d'une partie de l'ancienne coalition avec une autre de la coalition opposée, quelquefois née dans ce but. Ce fut le cas du Gouvernement D'Alema, créé grâce à la confiance de l'Union démocratique pour la République (née d'une scission à l'intérieur du centre-droit à l'initiative de l'ancien président Cossiga, de manière à compenser le retrait de « soutien en dehors » de Refondation communiste qui avait produit la crise du Gouvernement Prodi) ; ou le Gouvernement actuel Renzi, né grâce à l'appui du Nouveau centre-droit, issu d'une scission avec Forza Italia.

Si, en général, les partis qui ne deviennent pas composantes de la coalition au pouvoir ont vocation à rester dans l'opposition pendant toute la législature, il y a eu des cas où, à la place, la force d'attraction du Gouvernement et la crainte d'une dissolution anticipée des chambres ont causé des divisions au sein de la coalition opposée (toujours au centre-droit). On peut aussi relever des cas où, au lieu des forces politiques, ce sont des députés individuels, seuls ou en petits groupes, qui vont au secours du Gouvernement, en référence à une tradition parlementaire de transformisme toujours pas totalement surmontée. Cela s'est produit principalement au Sénat, à cause des petites majorités existantes, dues, comme déjà mentionné, au fait que la prime majoritaire est assignée dans les circonscriptions régionales et non au niveau national.

Les seuls cas où l'opposition (centre-droit) est intervenue à l'appui de la majorité (centre-gauche), parfois aussi pour l'aider à surmonter des conflits internes, ont porté sur le respect des engagements internationaux (surtout envers l'ONU et l'OTAN) ou envers l'Union européenne (comme actuellement, avec la gestion des grands flux migratoires), afin de montrer comment il y a des instants où majorité et opposition reconnaissent l'existence d'intérêts communs, plus importants que leurs ambitions diverses, donnant corps à l'unité de la nation.

Les crises du Gouvernement, enfin, ne causent pas la dissolution des chambres et la tenue de nouvelles élections s'il y a une chance de reconstituer le rapport de confiance avec une nouvelle majorité gouvernementale, ou avec une majorité qui coïncide avec les accords précédents, ou encore plus larges avec les gouvernements

de techniciens. Si ces conditions ne sont pas réunies, comme dans le seul cas de la crise dans le second Gouvernement Prodi en 2008, il y a des élections anticipées<sup>33</sup>. Il n'y a pas eu, cependant, de *ritorni parlamentari* intégraux, de gouvernements nés dans le sillage du succès électoral qui, en outre, ont été remplacés par d'autres, issus du parti politique opposé. Dans le cas le plus proche, le passage entre Berlusconi I et Dini, La Ligue du Nord a été le seul parti à rester dans la majorité.

### C. – Les mutations stratégiques

Quant aux lieux où s'exerce l'opposition, l'influence de la télévision dans les campagnes électorales fait de l'enracinement local une stratégie qui, même si elle donne encore des résultats localement, ne paie pas à l'échelle nationale, ni à court ni à long terme. En effet, au cours des dernières années, la faveur électorale traditionnelle dont jouissaient certaines forces politiques dans les territoires qu'elles ont presque toujours administrés (centre-droit en Lombardie et Vénétie, centre-gauche dans la « zone rouge », Toscane, Émilie Romagne, Marches et Ombrie) s'est réduite, même à cause de scandales locaux. Le transfert de la voix de la compétition locale au niveau régional ou national n'est donc pas le plus fluide, ou du moins n'est plus comme avant, étant donnée la forte mobilité de l'électeur et la force d'attraction exercée par le niveau national sur les autres. Cela a aussi un impact négatif, car les élections régionales et locales sont souvent utilisées pour punir le Gouvernement national.

Dans cette perspective, la recherche de proximité avec les citoyens est une stratégie limitée et transitoire pour les forces politiques. Les mêmes réseaux sociaux sont utilisés de façon unidirectionnelle, essentiellement pour la propagande, surtout par les forces politiques (le Mouvement 5 Étoiles) qui voient le *Web* non seulement comme un nouvel instrument politique de communication, mais aussi comme la nouvelle façon de faire de la politique au nom d'une révolution démocratique qui provoquerait un dépassement des mécanismes traditionnels de représentation et de médiation politique en faveur de la participation pleine, constante et directe des citoyens dans la gestion des affaires publiques.

Enfin, les oppositions, mais plus généralement les forces politiques, sont réticentes à porter le conflit politique sur un plan juridictionnel. Sans aucun doute, cela dépend aussi du fait que, contrairement aux dispositions des autres pays européens, il n'y a pas un accès direct à la Cour constitutionnelle au profit des députés minoritaires – *a priori*<sup>34</sup> ou *a posteriori*<sup>35</sup> – ni par le citoyen, comme c'est prévu, mais de façon subsidiaire, en Allemagne (art. 93, al. 1 et 93, al. 4 a et b), en

Autriche (art. 144, al. 1) et en Espagne (art. 161, al. 1 a). Mais, surtout, c'est la possibilité d'établir et de créer de faux conflits autour des juges pour résoudre les questions de constitutionnalité des lois, contre la manière la plus l'opposant, qui ait toujours renoncé à cette possibilité (sauf pour les recours qui ont entraîné des recours aux tribunaux ordinaires et à la Cour constitutionnelle dans leurs décisions pour protéger les droits fondamentaux), montre que, plutôt que de l'absence d'instruments appropriés, l'absence de recours aux tribunaux est due au fait que cette option est considérée comme une abdication inacceptable du pouvoir politique en faveur du pouvoir judiciaire. Emblématique en ce sens a été le conflit de compétence soulevé par les chambres contre la Cour de cassation, laquelle avait été infirmée à l'inertie continue du législateur, à quelles conclusions arriverait-elle, auxquelles fiées de traitement médical la nutrition et l'hydratation artificielles, auxquelles a été soumise Eluana Englaro, qualification discutable en tant que telle (arrêt n° 21748/2007). La Cour constitutionnelle n'a pas accepté d'examiner le conflit (arrêt n° 334/2008), en raison de l'interdiction de déni de justice auquel le tribunal est tenu. Cela prouve une fois de plus que, en Italie, le problème de la reconnaissance et de la protection de l'opposition, avant même l'aspect juridique, est lié à la culture politique, en raison d'une mentalité d'assemblée, difficile à surmonter, qui considère le Parlement comme un tout opposé au Gouvernement.

### Bibliographie

- A. Barbera, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione repubblicana*, 2007 : [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0018\\_barbera.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0018_barbera.pdf).
- A. Barbera, *I principi della Costituzione repubblicana: dal « compromesso » al radicamento progressivo*, 2009 : [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0093\\_barbera.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0093_barbera.pdf).
- S. Ceccanti, *Cambiamenti costituzionali. Italia*, 2013 : [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0398\\_ceccanti.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0398_ceccanti.pdf).
- L. Elia, *Voce « Governo » (forme di)*, in Aa. Vv., *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634-675.
- G. Guzzetta, *La fine della centralità parlamentare e lo Statuto dell'Opposizione*, in S. Ceccanti et S. Vassallo, *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 301-319.
- Isle, *Norme per uno Statuto dell'Opposizione*, 2004 : [http://piattaformacos-tituzionale.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacosituzione/file/EventiCostituzione2007/cd\\_rom\\_studi/4\\_Dottrina/6%20Sistema%20delle%20garanzie/2004\\_02\\_15\\_ISLE\\_Astrid.pdf](http://piattaformacos-tituzionale.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacosituzione/file/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/4_Dottrina/6%20Sistema%20delle%20garanzie/2004_02_15_ISLE_Astrid.pdf).
- P. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2004.
- V. Lippolis, *La regola della maggioranza e lo statuto dell' opposizione*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, ss dir. S. Labriola, Collana Fondazione della Camera dei deputati, Laterza, Roma-Bari, 2006.

33. Dans la législation 2006-2008, les bureaux de la présidence des deux chambres ont modifié, à partir de la législation suivante, les dispositions régissant le système de sécurité sociale du Parlement, en précisant que, pour percevoir la rente CD (calculée à partir de 2012 sur la base des cotisations), on ne doit plus avoir exercé le mandat parlementaire pendant au moins la moitié de la législature (au moins deux ans et six mois), mais pendant presque toute la législature (au moins quatre ans et six mois). Selon de nombreux commentateurs politiques experts, il s'agit d'une « constitution martéreuse », qui rend les parlementaires moins enclins à la dissolution des chambres.

34. V. Const. française, art. 61, al. 2 ; Const. portugaise, art. 278, al. 4 (sur les lois organiques) ; Const. roumaine, art. 146.

35. V., par ex., Const. allemande, art. 93, al. 1 et 2 ; Const. autrichienne, art. 140 ; Const. espagnole, art. 162, al. 1 a) ; Const. portugaise, art. 281, al. 2 b) ; Const. polonaise, art. 101, al. 1 b).

## COMITÉ SCIENTIFIQUE

Julie BENETTI

*Professeur à l'Université de Reims*

Philippe BLACHÈR

*Professeur à l'Université Jean Moulin - Lyon III*

Jean-Philippe BRAS

*Professeur à l'Université de Rouen*

Jean-Philippe DEROSIER

*Professeur à l'Université de Rouen, Directeur scientifique du ForInCIP*

Bernard DOLEZ

*Professeur à l'Université Paris I - Panthéon-Sorbonne*

Jean-Éric GICQUEL

*Professeur à l'Université de Rennes*

Arnaud HAQUET

*Professeur à l'Université de Rouen*

Pascal JAN

*Professeur de droit public*

*Université de Bordeaux, Institut d'Études Politiques*

Otto PFERSMANN

*Professeur, Directeur de recherche à l'EHESS*

Céline ROYNIER

*Professeur à l'Université de Rouen*

Julien THOMAS

*Maître de conférences à l'Université de Rouen*

Pauline TÜRK

*Professeur à l'Université de Nice - Sophia-Antipolis*

Ariane VIDAL-NAQUET

*Professeur à l'Université Aix-Marseille*

### Avertissement de l'Éditeur

Toute utilisation ou traitement automatisé, par des tiers, de données personnelles pouvant figurer dans cet ouvrage sont formellement interdits.



Le logo qui figure sur la couverture de ce livre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, tout particulièrement dans les domaines du droit, de l'économie et de la gestion, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement soit aujourd'hui menacée.

© LexisNexis SA, 2016

Siège social : 141, rue de Javel - 75015 Paris

Cette œuvre est protégée dans toutes ses composantes (y compris le résultat des savoirs mis en œuvre, des recherches, des analyses et des interprétations effectuées et, de manière générale, des choix de fond et de forme opérés dans le cadre de la consolidation des textes reproduits) par les dispositions du Code de la propriété intellectuelle, notamment celles relatives aux droits d'auteur. Ces droits sont la propriété exclusive de LexisNexis SA. Toute reproduction intégrale ou partielle, par quelque moyen que ce soit, non autorisée par LexisNexis SA ou ses ayants droit, est strictement interdite. LexisNexis SA se réserve notamment tous droits au titre de la reproduction par reprographie destinée à réaliser des copies de la présente œuvre sous quelque forme que ce soit aux fins de vente, de location, de publicité, de promotion ou de toute autre utilisation commerciale conformément aux dispositions de l'article L. 122-10 du Code de la propriété intellectuelle relatives à la gestion collective du droit de reproduction par reprographie.