

Annexes

I. L'approbation de la loi constitutionnelle

La loi de révision constitutionnelle fut finalement approuvée le 12 avril 2016 après deux années d'âpres discussions et de vives polémiques dues aux multiples 'forçages' de procédure dénoncés par les oppositions. Parmi les reproches adressés à Renzi nous pouvons épingle l'initiative législative du gouvernement, et surtout la pratique du 'super kangourou' évitant le déferlement d'amendements, souvent obstructionnistes, déclarés irrecevables par le président du Sénat Grasso pour éviter de 'bloquer les travaux du Parlement'¹.

L'approbation de la loi fut obtenue avec une majorité très restreinte des membres de la Chambre suite à un accord in extremis sur la composition et l'élection (semi-directe) des membres du nouveau Sénat².

1. Le parcours législatif de la loi

L'initiative du projet de loi contenant la proposition de révision constitutionnelle revient à Matteo Renzi, président du Conseil des ministres et Maria Elena Boschi, ministre sans portefeuille pour les réformes constitutionnelles et les rapports avec le Parlement³.

Le texte de loi constitutionnelle relatif aux : « Dispositions pour le dépassement du bicaméralisme paritaire, la réduction du nombre des parlementaires, la réduction des coûts de fonctionnement des institutions, la suppression du CNEL et la révision du titre V de la partie II de la Constitution » fut approuvé au deuxième scrutin à la majorité absolue et publié dans la *Gazette Officielle* n. 88 du 15 avril 2016⁴.

La Constitution⁵ dispose qu'une loi de révision constitutionnelle doit être approuvée dans le même texte deux fois par chaque branche du Parlement. Deux délibérations de la part des deux Chambres sont donc prévues, espacées d'un intervalle d'au moins trois mois.

¹ E. ROSSI, *Una costituzione migliore ?*, Pisa, Pisa University Press, 2016.

² A. MORRONE, *o.c.*, p. 451.

³ G. ZAGREBELSKY, *o.c.*, p. 48.

⁴ *La riforma costituzionale - Schede di lettura*, Camera.it, n. 216/12 parte prima, Servizio Studi, Camera dei deputati, mai 2016, p. 13.

⁵ Const., art. 138, al. 1.

Le projet de loi constitutionnelle fut présenté par le gouvernement le 8 avril 2014 et soumis à l'examen du Sénat le 15 avril qui l'adopta le 8 août 2014. La Chambre l'approuva avec modifications le 10 mars 2015. Le Sénat l'approuva avec modifications, en seconde lecture de la première délibération le 13 octobre 2015. De retour à la Chambre, le projet de loi fut approuvé sans modifications le 11 janvier 2016. La deuxième délibération fut beaucoup plus rapide ; elle débuta par l'examen du Sénat qui approuva le projet de loi le 20 janvier 2016. Celui-ci reçut finalement l'approbation de la Chambre le 12 avril 2016⁶.

2. Les raisons du recours au référendum

Au terme de la seconde délibération s'est ouverte la phase référendaire selon les règles prévues par la loi⁷. En effet, étant donné que lors de la seconde délibération la loi ne fut pas approuvée par chacune des deux Chambres à la majorité des deux tiers de ses membres mais seulement à la majorité absolue, dans les trois mois successifs un référendum peut être demandé (par un cinquième des membres de chaque Chambre, cinq Conseils régionaux ou cinq cent mille électeurs). La loi est promulguée par le Président de la République et entre en vigueur si elle est approuvée par la majorité des voix valablement exprimées⁸.

II. L'Italicum

1. L'inconstitutionnalité prévisible de l'Italicum

Le bonus que la loi électorale attribue à la majorité est clairement excessif et cela favorise beaucoup trop la gouvernabilité par rapport à la représentativité. Ce déséquilibre apparaît comme inconstitutionnel comme le rappelle la Cour constitutionnelle : « L'on peut faciliter, non assurer, la gouvernabilité. Parmi les diverses solutions techniquement possibles, l'on doit choisir celle qui est la moins disproportionnée.⁹ » Ce même arrêt ajoute encore que : « Il ne suffit pas de garantir l'égalité en 'entrée', c'est-à-dire au moment de l'expression du vote dans

⁶ *La riforma costituzionale - Schede di lettura*, Camera.it, n. 216/12 parte prima, Servizio Studi, Camera dei deputati, mai 2016, p. 11.

⁷ Loi n. 352 du 25 mai 1970 relative aux référendums prévus par la Constitution et à l'initiative législative du peuple, *G.U.*, 15 juin 1970, art. 1-26.

⁸ Const., art. 138, al. 2, 3.

⁹ C. const., 13 janvier 2014, n. 1/2014, *G.U.*, 2014.

l'urne.¹⁰ » ; et pourtant la loi porte atteinte à l'égalité du vote 'en sortie', c'est-à-dire au moment de la transformation des voix en sièges¹¹.

L'obligation d'indiquer le 'chef' de la force politique qui se présente aux élections revient à transformer l'élection du Parlement en élection du président du Conseil des ministres ce qui constitue une nouvelle violation de la Constitution en son article 92, alinéa 2. Secondairement mais toutefois de façon plus inquiétante, la terminologie de l'article 2, alinéa 8 de l'Italicum a des relents de la période fasciste : dans un système parlementaire, les forces politiques ne se présentent pas aux élections pour 'gouverner' mais pour représenter et elles n'ont pas de 'chef'.

Par ailleurs, de par l'application du système des têtes de liste 'bloquées' et des candidatures multiples, il a été estimé qu'environ 70% des députés s'avéreront non pas élus mais désignés par leur parti. En effet, outre l'élection automatique de la tête de liste en cas de voix suffisantes, celle-ci aura la faculté d'opter de façon discrétionnaire pour un des collègues dans lesquels elle s'est présentée. Selon l'arrêt n. 1/2014 de la Cour constitutionnelle, ceci est en contradiction avec le principe constitutionnel de la possibilité de l'électeur de connaître le candidat pour lequel il aura voté ; en d'autres termes, l'électeur ne sera plus en mesure de savoir si le candidat qu'il aura choisi siègera bien dans son collège¹². Encore une fois, ceci semble nettement violer les principes constitutionnels de la représentativité du Parlement et du respect de la souveraineté populaire¹³.

2. Les absurdités potentielles de l'Italicum

Si l'on veut suivre la logique de la loi électorale, la réalité pourrait nous amener au-delà même du raisonnable dans le domaine de l'absurde. Zagrebelsky a envisagé quelques situations cocasses que nous vous exposons ici.

Le constitutionnaliste se demande ce qui pourrait bien se produire si deux listes atteignaient au moins 40% des voix (comme ce fut le cas en 2006). Cela leur ouvrirait le droit de recueillir chacune 340 sièges, donc au total cela représenterait une Chambre des députés déjà composée de 680 sièges alors que le maximum de sièges disponibles y est de 630 ; et quel sort faudrait-il réserver aux sièges remportés par tous les autres partis ?

¹⁰ C. const., 13 janvier 2014, n. 1/2014, *G.U.*, 2014.

¹¹ G. ZAGREBELSKY, *o.c.*, p. 42.

¹² *Ibid.*, p.47.

¹³ Const., art. 1.

L'ancien président de la Cour constitutionnelle épingle un autre cas amusant où une liste aurait remporté la majorité absolue aux élections, à savoir au moins 316 sièges, sans pour autant atteindre les fatidiques 40%. La loi prescrit qu'il faut organiser un ballottage à l'issue duquel 340 sièges seront attribués à la liste qui en sortirait victorieuse. Or si celle-ci n'est pas celle qui avait obtenu la majorité absolue au premier tour, elle comptabilisera 340 sièges et il faudra alors décompter des sièges à la liste qui s'était déjà assurée la majorité absolue.

Enfin, Zagrebelsky fait remarquer que grâce à l'Italicum l'Italie aurait le triste privilège d'être le seul pays de l'Union européenne doté d'un Parlement bicaméral à avoir un système électoral qui garantit à un seul parti la majorité absolue.

L'on peut encore ajouter d'autres aberrations possibles inhérentes à cette procédure électorale. Par exemple, il se pourrait qu'une très grande quantité de petits partis se présentent aux élections et récoltent logiquement très peu de suffrages. Alors, avec un score minimal de 3%, un parti aurait la possibilité d'aller au second tour et même de remporter les 340 sièges en cas de victoire¹⁴.

Ou bien, l'indication d'un 'chef' de la force politique rend le remplacement du premier ministre quasi impossible en cas de motion de censure envers le gouvernement et précipiterait dès lors automatiquement le Parlement vers sa dissolution. Cette situation rend celui-ci inévitablement beaucoup plus réticent à montrer sa désapprobation à l'égard du gouvernement et à vouloir le renverser¹⁵.

3. L'arrêt n. 35/2017 de la Cour constitutionnelle¹⁶

Le 25 janvier 2017, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la légitimité constitutionnelle de la loi électorale n. 52 de 2015 – l'Italicum – soulevée par cinq tribunaux ordinaires.

Dans son arrêt, la Cour a rejeté la question de la constitutionnalité de la 'prime' à la majorité au premier tour. Par contre, elle a accueilli la question relative au ballottage ainsi que celle concernant la possibilité laissée à la tête de liste élue dans plusieurs collèges de choisir son propre collègue d'élection. Les dispositions afférentes à ces deux questions ont donc été

¹⁴ F. RONCONE, « *Basta offese* ». « *Sara oligarchia* ». Renzi-Zagrebelsky, *duello sul voto*, Corriere della Sera, 1^{er} octobre 2016.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ C. const., 25 janvier 2017, n. 35/2017, *G.U.*, 2017.

déclarées constitutionnellement illégitimes. Toutes les autres questions ont été déclarées inadmissibles ou non fondées¹⁷.

La Cour constitutionnelle, en prononçant l'illégitimité de l'Italicum après celle du Porcellum, plaça le monde politique italien dans une situation plutôt bizarre : l'élection de chaque branche du Parlement dépendait désormais de deux lois électorales différentes aux textes fragmentaires après les censures opérées par la Cour constitutionnelle¹⁸. Au Sénat fut d'application ce qui restait du Porcellum (loi proportionnelle avec des seuils d'éligibilité élevés et vote préférentiel) et à la Chambre des représentants s'appliquèrent les restes de l'Italicum (loi proportionnelle avec des seuils bas d'éligibilité accompagnés d'une prime éventuelle de majorité à la liste ayant recueilli le plus de voix et au moins 40% des suffrages). Pour clarifier cette situation ubuesque le chef de l'Etat sollicita les parlementaires à doter la Chambre et le Sénat de nouvelles règles électorales homogènes. Suite à trois votes de confiance le texte de la nouvelle loi¹⁹ électorale, le Rosatellum, fut approuvé par les Chambres²⁰.

¹⁷https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1408/dossier-legge-elettorale_-29ottobre_def.pdf pp.10-11 (30 mars 2023)

¹⁸ C. const., 13 janvier 2014, n. 1/2014, *G.U.*, 2014 et C. const., 25 janvier 2017, n. 35/2017, *G.U.*, 2017.

¹⁹ Loi n. 165 du 3 novembre 2017 modifiant le système d'élection de la Chambre des députés et du Sénat de la République, *G.U.*, 11 novembre 2017.

²⁰ A. MORRONE, *o.c.*, p. 464.