

# CENTRALITÉ ET DÉCLIN DU PARLEMENT

LES QUESTIONS SÉMANTIQUES  
ET MÉTHODOLOGIQUES

105

Comme une approche analytique de la matière s'impose pour aborder le thème de la centralité et du déclin du Parlement italien, il est nécessaire de tenter au préalable de définir les termes mêmes du sujet autant que le permettent la polysémie et le caractère vague qui les caractérisent.

La « centralité » représente un concept statique : dans le langage commun, ce substantif de genre féminin, invariable et abstrait, signifie « l'être central » (par rapport à quelque chose de plus global). Dans le méta-langage des juristes (mais aussi des politologues, des politiques, des journalistes...), on l'utilise ou on l'utilisait en Italie, le plus souvent, en lien avec la fonction « centrale » d'un parti – la Démocratie chrétienne – dans le contexte du système de partis et aussi du Parlement, dans le cadre des institutions. (Alors que, à l'inverse, il pourrait apparaître tautologique de raisonner par exemple de « centralité » de l'État par rapport au système des autonomies locales.)

Le « déclin » constitue un concept dynamique : au sens figuré, le « déchoir », l'« échoir » ou encore la « décadence », l'« échéance », la « diminution ». Il est lui aussi utilisé, dans les mêmes méta-langages, en référence à « l'État des partis ». Mais alors les substantifs utilisés sont plus forts : « fin », « écroulement », « ruine », etc. On l'utilise également pour signaler la présumée perte de pouvoir du Parlement que l'on aurait enregistrée en Italie à la suite des modifications du système électoral, et – indirectement – à cause de l'affaiblissement des partis causé par des phénomènes de corruption et par la violente réaction populaire qu'ils ont provoquée ; ou encore l'éclatement ou la disparition des partis tra-

ditionnels et la restructuration de ceux qui ont survécu au cyclone politico-judiciaire qui a bouleversé le système, il y a dix ans.

« Centralité » et « déclin » ont en commun une forte indétermination de leurs traits généraux (extension et référentiel). Pour en limiter le caractère vague, nous pouvons en proposer une définition, c'est-à-dire leur attribuer une signification en utilisant d'autres termes. À cette fin, le langage juridique au sens strict (le langage de la Constitution comme celui de la loi qui naturellement ne les utilisent jamais) ne peut nous être d'aucun secours. On peut utiliser l'aide de la science politique de manière accessible, ne serait-ce que pour signaler le danger d'appliquer au droit constitutionnel les méthodologies, les concepts et le vocabulaire de celle-ci<sup>1</sup>.

La fonction de la définition n'est pas, en l'espèce, d'énoncer un mode d'emploi d'une expression (définition stipulative), mais de mener  
106 une recherche sur l'usage effectif de ces termes dans le méta-langage juridico-constitutionnel (définition lexicale)<sup>2</sup>.

Deux problèmes surgissent : le premier est que l'attribution d'une signification à un terme (et en l'espèce à deux termes) est conditionnée par des rapports concrets qui excluent que le contenu attribué à « centralité » et à « déclin » ne relève pas du registre du langage commun. Pour autant, on ne peut qu'exclure, dans la délimitation d'un noyau dur de signification et dans la réduction de sa « zone d'ombre », un emploi

1. Cf. L. Pegoraro, A. Rinella, « Concepto y método del Derecho Constitucional Comparado », in D. López Garrido, M. Fco. Massó Garrote, L. Pegoraro (dir.), *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Valence, Tirant Lo Blanch, 2000, p. 37 sq.

2. Par définition stipulative nominale, nous entendons les règles concernant l'utilisation d'un concept dans l'acte normatif, formulées non pas comme normes constitutives ou d'attribution de compétence, etc., rattachables au vaste domaine des définitions bien qu'exprimées en langage traditionnel : « dans l'art. x par y on entend z », ou bien « dans ce domaine, par x, on entend y ». Cf., sur ce point parmi tant d'autres, G. Tarello, « L'interpretazione della legge », in A. Cicu et F. Messineo (dir.), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milan, Giuffrè, 1980, p. 153 sq.

« La définition stipulative – nous rappelle à son tour U. Scarpelli, “La definizione nel diritto”, in *L'etica senza verità*, Bologne, Il Mulino, 1982, p. 215 sq – est un moyen pour rendre le langage mieux adapté aux fins pour lesquelles on l'utilise ; le législateur peut user de ce moyen pour rendre son propre langage plus adapté à la formulation des normes qu'il entend établir. » Elle peut être d'une utilité considérable pour préciser des notions vagues ou équivoques, tant au niveau du langage commun qu'à celui du langage technique, sur lesquelles les scientifiques ne sont pas parvenus à se mettre d'accord : une définition appropriée évitera de nombreuses controverses que l'imprécision d'un terme pourrait justifier du fait de son interprétation ». Sur ce thème, voir également dans la littérature italienne, du même auteur, *Contributo alla semantica del linguaggio normativo*, nouv. éd. sous la dir. de A. Pintore, Milan, Giuffrè, 1985, p. 47 sq ; R. Guastini, *Le fonti del diritto*, Milan, Giuffrè, 1993, p. 30 sq, ainsi que d'autres ouvrages de l'auteur cité initialement.

de ces termes non conforme à celui qui relèverait de leur utilisation dans nos langages spécialisés ou qui en serait trop éloigné.

Le second problème est lié à l'existence d'un vocabulaire à l'étymologie voisine dans d'autres langues, pareillement utilisé pour signifier des phénomènes *lato sensu* assimilables à ceux qui désignent « centralité » et « déclin » dans l'expérience parlementaire italienne. (Je pense à des termes utilisés en France pour souligner le passage de la Quatrième à la Cinquième République et la *deminutio* du Parlement qui en a résulté : « Parlement déchu » ou son « humiliation » ou encore sa « décadence » pour n'en citer que quelques-uns<sup>3</sup>.) Le développement des études comparées, lié à la circulation croissante des modèles institutionnels de la démocratie libérale, contraint les chercheurs des différents droits internes à se confronter aux problèmes lexicaux non seulement de leur propre langue mais également à ceux des autres systèmes institutionnels appartenant à la même famille ou forme d'État.

107

Nous limiterons cependant l'analyse à l'usage que la doctrine italienne fait de ces deux expressions, puisque l'objet de cette brève étude est le Parlement italien. Par ailleurs, nous devons préciser au préalable que le premier de ces deux termes (« centralité ») est celui dont l'interprétation est la plus controversée, même si les différentes acceptions du concept de « centralité » ne sont pas sans influencer sur la définition du terme « déclin ».

Un dernier avertissement d'ordre méthodologique : aujourd'hui plus que jamais, le droit constitutionnel ne peut être étudié que de manière dynamique, selon le modèle proposé par C. Friedrich pour étudier les processus de fédéralisation des États. Une époque de grands changements comme celle que nous vivons ne peut qu'amener une relecture des méthodes de recherche. Qu'il s'agisse de la décentralisation comme des sources du droit, des formes de gouvernement comme des systèmes économiques, du développement des droits comme en matière de justice constitutionnelle, ou du rôle du Parlement, la sédimentation des expériences qui conduit les chercheurs à fixer des points de repère, des principes communs, des bases et des catégories statistiques apparaît toujours moins solide et stable.

---

3. Cf., par exemple, J.-L. Pézant, « Contribution à l'étude du pouvoir législatif selon la Constitution de 1958 », in *Mélanges offerts à G. Burdeau*, « Le pouvoir », Paris, LGDJ, 1977, p. 455 ; J. Gicquel, *Essai sur la pratique de la V<sup>e</sup> République. Bilan d'un septennat*, Paris, LGDJ, 1968, p. 209 ; P. Avril, *Les Français et leur Parlement*, Paris et Tournai, Casterman, 1972, qui consacre les chapitres II à IV aux « symptômes du déclin » du Parlement.

## LE PASSÉ : QUELLE « CENTRALITÉ » PARLEMENTAIRE ?

À partir des éléments d'analyse qui précèdent, il nous paraît indispensable de répondre aux questions suivantes :

La doctrine juridique est-elle divisée ou au contraire d'accord pour affirmer l'existence d'une période de « centralité » ? Le terme lui-même renvoie-t-il à un concept communément accepté par les chercheurs ou bien, utilisé largement depuis de nombreuses années, ne consiste-t-il qu'en une formule vide, un simple slogan politique – enfin, a-t-il été employé (hier comme aujourd'hui) pour se référer à un modèle idéal jamais réalisé dans la réalité – ou correspond-il à des caractéristiques précises du Parlement italien à une certaine période ?

108

Pour cela, nous nous appuyerons sur certains ouvrages – manuels, essais, actes de congrès, articles – parus en Italie depuis la moitié des années soixante-dix (les années qui précèdent celles que certains définissent – même si les exceptions ne manquent pas – comme la « période d'or » du Parlement : cette prétendue période de « centralité »). Naturellement, cette étude n'a aucune prétention à être exhaustive puisque l'usage de cette expression a été général ou presque.

L'impression générale qui découle de la (re)lecture de ces ouvrages est que l'expression est utilisée comme si sa signification précise était acquise : celle choisie par l'auteur, mais qu'éventuellement d'autres ne partagent pas (même si, souvent, le support même de publication de la contribution citée justifie le caractère synthétique des affirmations).

Quelques exemples, choisis au hasard, le démontrent :

« ... ne serait-ce que pour ceux qui continuent à croire en des projets de renouvellement, la centralité du Parlement est incontournable<sup>4</sup>... » ;

« Aujourd'hui la centralité du Parlement intéresse toutes ces minorités qui n'ont que le Parlement pour faire entendre leur voix et servir de caisse de résonance à leurs prises de position<sup>5</sup> » ;

« ... nous pourrions même imaginer – par exemple – que nous sommes entrés récemment dans une période heureuse, la période – nous ont dit et redit des centaines de voix de fausset – de la centralité du Parlement<sup>6</sup> » ;

4. S. Rodotà, « Parlamento e dinamica istituzionale », in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti del convegno del Gruppo radicale*, Milan, Giuffrè, 1979, p. 377.

5. G. de Vergottini, « Limiti alla opposizione parlamentare in Italia ed esperienze nelle grandi coalizioni », in *ibid.*, p. 96.

6. P. Ungari, « Avventure e disavventure della produzione legislativa », in *ibid.*, p. 341.

« Un Parlement peut se révéler essentiel dans la mesure où il n'est pas contraint d'accomplir une fonction supplétive par rapport à un gouvernement faible et incertain », s'il définit son rôle comme un rôle « central et unificateur »<sup>7</sup>;

« Peut-être, jamais dans le passé n'ont été aussi nombreux les signes de vitalité au sein des institutions constitutionnelles fondamentales, de la présidence de la République au Parlement de la "centralité" »<sup>8</sup>.

Mais surtout, dans le même sens, l'importante contribution de A. Predieri nous paraît significative. Au terme d'un rapport qui allait représenter la pierre angulaire des recherches qui suivront, il ne se prive pas d'affirmer, bien que n'ayant jamais fait allusion dans plus de quatre-vingts pages au concept de « centralité » : « Le rôle principal du Parlement peut consister... dans le fait d'intégrer dans la sphère constitutionnelle les modifications qui interviennent dans le système politique et partisan et qui conduisent, en l'espèce, à des rapports de force différents de ceux du passé et du système majoritaire. Cela lui revient du fait même de sa centralité »<sup>9</sup>. » Dans ce cas, « centralité » consiste en une sorte d'*a priori* et non pas en une définition de ce qui vient à peine d'être dit.

109

D'autres encore – juristes, politologues, hommes politiques – attribuent au terme « centralité » un contenu plus ou moins précis, rattachable aux rapports entre les partis et le Parlement ou entre le Parlement et la société, aux fonctions exercées, au type de majorité parlementaire soutenant le gouvernement, aux garanties dont peuvent se prévaloir les oppositions ou à l'ensemble de ces facteurs<sup>10</sup> (tout en niant que, à la fin des années soixante-dix, elle ait existé<sup>11</sup>) :

« ... Le Parlement se situe dans une position de centralité, comme organe qui, dans une société pluraliste, s'ouvre aux instances de la com-

7. A. Barbera, « Oltre il bicameralismo », in *Democrazia e diritto*, 1981, n° 3, p. 46.

8. V. Onida, « Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni », in *Quaderni Costituzionali*, 1981, p. 7.

9. A. Predieri, « Parlamento 1975 », in A. Predieri (dir.), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milan, Comunità, 1975, p. 90 (cf. également p. 239 et 243, où il se réfère à l'article de A. Manzella, *ibid.*, p. 93 sq).

10. E. Cheli, C. Macchitella, « L'attività conoscitiva delle Camere, aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema », in *Parlamento, istituzioni, democrazia, Roma, Seminario di studi, 11-13 dicembre 1979*, Milan, Giuffrè, 1980, p. 98, où les auteurs font allusion à : 1) la position stratégique du Parlement dans le système politico-institutionnel ; 2) sa capacité d'accomplir de grands choix et d'en dicter les orientations ; 3) la jonction qu'il assure dans le système des organes représentatifs et entre les différents sujets institutionnels ; 4) son identification comme lieu de réponse immédiate aux demandes qui viennent de la société.

11. Dans ce sens, cf. par exemple S. Labriola, « Parlamento, istituzioni, democrazia », in *Parlamento, istituzioni, democrazia, op. cit.*, p. 3 sq.

munauté, les élabore et les sélectionne, selon une échelle de valeurs déterminée par la Constitution, dans une confrontation dialectique avec les partis qui y sont représentés et par des procédures formelles qui permettent, outre le plein respect des minorités, la connaissance réelle des domaines de sa compétence<sup>12</sup> » ;

« Ce contrepoint entre la crise du système des partis (et du modèle corporatiste sur lequel ils se sont appuyés) et la récupération des fonctions parlementaires ne vécut qu'une brève saison que l'on qualifiera par une définition imprécise mais victorieuse de "centralité" du Parlement<sup>13</sup> » ;

« La thèse de la centralité du Parlement trouve... son origine dans la crise du gouvernement parlementaire de notre "État des partis"... et constitue, à un niveau scientifique et descriptif, une réponse qui va de pair avec le désir, totalement prescriptif et politique, de surmonter le "blocage" de notre système, de contourner la *conventio ad excludendum*, et de redonner à l'opposition non seulement sa signification de gouvernement potentiel alternatif mais également sa fonction contractuelle dans les processus décisionnels en cours<sup>14</sup> » ;

« À mon avis, centralité du Parlement signifie que ce dernier est au centre d'un système qui est pluraliste d'un point de vue économique, social, culturel et institutionnel<sup>15</sup> » ;

« Par centralité du Parlement, je n'entends pas une centralité des actions... mais une expression directe de la volonté populaire à laquelle n'appartient pas tant la fonction dialectique – même si celle-ci est présente – qu'avant tout la fonction législative, celle de contrôler et de concourir à l'orientation générale et politique de l'État<sup>16</sup> » ;

« On considère que le Parlement joue encore un rôle central dans le circuit de la représentation alors qu'en réalité il n'est qu'un des modes d'expression de la volonté populaire dans un système démocratique bien plus articulé que celui qui plaît tant à de nombreux idéologues du gouvernement parlementaire<sup>17</sup> » ;

12. T. Martines, « Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie », in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà...*, *op. cit.*, p. 534.

13. A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologne, Il Mulino, 1991, 2<sup>e</sup> éd., p. 61.

14. S. Passigli, « Crisi o centralità del Parlamento ? », in *Città e Regione*, n° spécial sur *Parlamento 1980: centralità o decadenza ?*, 1980, n° 4, p. 9 sq.

15. F. Colonna, « Intervento », in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà...*, *op. cit.*, p. 629.

16. E. Pennacchini, « Intervento », in *ibid.*, p. 641.

17. D. Coombes, « Intervento », in A. Predieri (dir.), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, *op. cit.*, p. 116.

« La centralité du Parlement, valorisée dans les années 1970... à partir du concept d'assemblée, avec une forte redistribution des pouvoirs à l'avantage des oppositions dans les organes internes des Chambres et dans les modalités de fonctionnement, ne pouvait constituer un contrepoids suffisant par rapport au rôle exorbitant assumé par les partis depuis déjà la décennie précédente<sup>18</sup>. »

Certains chercheurs qui ont travaillé ces derniers temps sur le Parlement n'échappent pas à ces tentatives de définition de la « centralité ». Dans quelques cas, ils lui trouvent un lien avec le prétendu « compromis historique » ; dans d'autres, avec la mise en œuvre du projet constitutionnel :

« Le parlementarisme absolu ne se réalise même pas avec la phase de ce que l'on nomme la centralité du Parlement, période où la mutation lente mais progressive de la situation politique faisait du Parti communiste italien un parti inutilisable pour la formation de gouvernements mais toujours plus légitime pour entrer dans la majorité gouvernementale ou dans celle législative<sup>19</sup> » ;

« ... Le Parlement a été conçu – par les constituants – comme le centre et le moteur du système... », et « ... La thèse de la centralité parlementaire, qui a trouvé son expression la plus claire dans le *Droit parlementaire* d'Andrea Manzella... avant même d'être la constatation du rôle du Parlement au cours des premières trente années de l'histoire de la République, était la traduction de l'esprit de la Constitution<sup>20</sup> ».

E. Cheli – comme d'autres auteurs – fait un véritable effort de définition en affirmant que « la centralité du Parlement en tant qu'idéologie institutionnelle... accompagne..., avec des fortunes diverses, toute l'histoire de l'expérience républicaine et ne trouve un contour un peu plus précis que vers la fin des années soixante », quand « l'idée nouvelle

18. A. Reposo, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Turin, Giappichelli, 1997, p. 91.

19. L. Elia, « Relazione generale », in Association italienne des constitutionnalistes, *Annuario 2000, Il Parlamento*, Padoue, Cedam, p. 4 (et p. 6). Dans le même sens, cf. M.L. Mazzoni Honorati, *Diritto parlamentare*, Turin, Giappichelli, 1997, 3<sup>e</sup> éd., p. 76-79 ; ainsi que « Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo », in Association italienne des constitutionnalistes, *Annuario 2000, Il Parlamento*, op. cit., p. 344-345, où il fait allusion à la période de « centralité parlementaire » sous sa forme la plus exaspérée.

20. M. Luciani, « Il Parlamento negli anni novanta », in *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, Turin, Einaudi, 2001, n° 17, p. 419 et note 2. Significativement, dans le même volume, cette thèse est réfutée par G. Pasquino dans sa contribution, « Partiti, gruppi sociali, lobby e singoli parlamentari nella vita di Camera e Senato », p. 661.

de la centralité se précise à travers des termes en partie nouveaux dans un but essentiellement d'opposition à la fonction attribuée à l'exécutif dans la tradition du gouvernement parlementaire ». Il ajoute qu'à partir de l'idée que le Parlement est le lieu de rencontre de toutes les forces politiques, « les théoriciens de la centralité fixent leur attention vers la construction d'un Parlement qui ne doit plus s'entendre comme "machine à fabriquer des lois" ou comme "forum de démonstration" en vue de la célébration de rites au caractère essentiellement formel (selon le modèle de l'expérience centriste) ni comme champ de médiation entre des intérêts politiques secondaires (selon le modèle de l'expérience du centre-gauche), mais comme un organe situé au croisement de tous les parcours institutionnels, dans la mesure où il est appelé à traduire la fonction de véritable charnière entre communauté et appareil »<sup>21</sup>.

112

La polysémie du terme « centralité », évidente dans le premier comme dans le second groupe de citations, est dénoncée par de nombreux chercheurs.

Certains sont sceptiques sur l'utilisation de ce terme, d'autres sur le fait que le Parlement soit « central » au sens primitif (ou idéal) :

« À ce stade, ce que l'on nomme "centralité" du Parlement devient une notion vide et plus encore mystificatrice<sup>22</sup> » ;

« ... Je me demande à quoi peut servir aujourd'hui d'exalter la "centralité" du Parlement<sup>23</sup> » ;

« Pendant cela, le Parlement reste isolé et l'on ne comprend pas dans quelle direction il faille réévaluer la position du Parlement si ce n'est en clé extraterrestre où la centralité apparaît comme la suspension du Parlement dans le système galactique<sup>24</sup> » ;

« ... On dit beaucoup de sottises sur la centralité du Parlement...

---

21. E. Cheli, « La centralità parlamentare, sviluppo e decadenza di un modello », in *Quaderni Costituzionali*, 1981, p. 343 sq. Voir également, dans le même sens, S. Labriola, « Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi », in *Il Parlamento. Storia d'Italia, op. cit.*, p. 385 sq, et sur la thèse que le Parlement est l'expression majeure « d'un ensemble constitué par les assemblées électives », P. Ingraio, *Masses et Pouvoirs*, Paris, PUF, 1980.

22. T. Martines, « Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari », *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà...*, op. cit., p. 546, et *Diritto costituzionale*, Milan, Giuffrè, 2000, 10<sup>e</sup> éd. complètement revue par G. Silvestri, p. 201.

23. L. Ferrajoli, « Parlamento illusorio e Parlamento reale », in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà...*, op. cit., p. 435.

24. M. D'Antonio, « Pubblicità e partecipazione », in *ibid.*, p. 489.



Qu'est devenue la centralité du Parlement au cours de ces dernières années ? » ; « ... Toute cette histoire sur la centralité du Parlement comme organe gouvernant est une vaste dérision qui ne fait que produire une paralysie et un manque de clarté dans le cadre constitutionnel... » ; « Il ne m'intéresse absolument pas d'établir ici si le Parlement est central ou latéral... »<sup>25</sup>.

Et encore aujourd'hui : « ... Tous ceux qui parlent du déclin du Parlement... appuient leur démarche sur la base de préférences idéologiques plus que sur l'analyse de données empiriques. Ils ne démontrent pas qu'aient jamais existé des parlements dotés effectivement (et non pas formellement) de cette "centralité" qui serait aujourd'hui mise en crise<sup>26</sup>... »

Est-il possible, à la lumière des différentes opinions sommairement énumérées, de trouver des éléments unificateurs dans le concept de « centralité », pour pouvoir ensuite réfléchir (si cela se révèle nécessaire) à la notion de « déclin » ?

113

En d'autres termes, existe-t-il un dénominateur commun qui nous permette de mettre en évidence au moins une signification partagée de cette parole ? Tentons de mettre les choses en ordre.

D'un point de vue temporel, dans le méta-langage des constitutionnalistes, certains parlent de « centralité » comme d'une position juridico-institutionnelle que le Parlement posséderait *an sich* (en tant que lieu privilégié de la représentation politique, en tant qu'organe élu directement par le peuple, lieu de rencontre des forces politiques, etc.). Position que posséderaient, toujours selon certains, tous les parlements, et surtout le Parlement italien depuis la promulgation de la Constitution (ou peut-être un peu avant) ; d'autres délimitent l'usage de ce terme dans une période plus circonscrite : celle du « compromis historique », lorsque entre la VI<sup>e</sup> et la VII<sup>e</sup> législature (environ entre les années 1971 – approbation du nouveau règlement de la Chambre – et 1979, après que la *conventio ad excludem* envers le PCI n'a plus été d'actualité), une

25. G.U. Rescigno, « Centralità del Parlamento e caso Moro negli atti della Camera », in *ibid.*, p. 570 *sq.*, où l'auteur présuppose que le Parlement était central avant 1978 et considère ensuite qu'on peut le définir central s'il est un « organe gouvernant ». On peut penser à la citation que fait A. La Pergola de ce que J. Locke écrit in *The Second Treatise of Government*, chapitre XII, p. 146, à propos du fédéralisme : « So the thing be understood, I am indifferent as to the name. »

26. A. Barbera, *I Parlamenti*, Bologne, Il Mulino, 2000, p. 100.

sorte de grande coalition entre la Démocratie chrétienne et le Parti communiste fut conclue au Parlement<sup>27</sup>.

Du point de vue du contenu, ceux qui se déclarent convaincus que le Parlement était (et non seulement aurait dû être) « central » exagèrent les critères politiques ou juridiques qui conduisent inéluctablement à lui attribuer un rôle plus important, supérieur non seulement aux autres organes de l'État mais aussi dans ses liens avec la société.

114 Leur dimension politique est résumée dans la forme de gouvernement dit des « abstentions » ou d'« unité nationale » ou de « compromis historique » du printemps à la fin de 1978 qu'annonçait l'activation de certains mécanismes institutionnels liés à l'application de règles parlementaires, permettant au Parlement lui-même d'exercer le rôle de gouvernement, favorisé également par la pratique des « petites » lois (*leggine*), votées pour la plupart du temps à l'unanimité ou à la quasi-unanimité, comme par ailleurs certaines lois importantes : par exemple le statut des travailleurs ou la loi sur le logement.

Les commentateurs en ont sommairement identifié les instruments juridiques : l'utilisation de procédures requérant l'unanimité au Parlement (par exemple, pour l'ordre du jour des travaux parlementaires) ; l'accroissement du rôle des groupes au sein du Parlement ; l'attribution de compétence de nomination d'organes administratifs au Parlement (ou de ceux qui les contrôlent) ; mise en place d'un pouvoir autonome d'information, en plus de celui de l'administration et du gouvernement, valorisation du contrôle parlementaire. De même, non pas tant pour ce qui concerne les rapports internes au Parlement ou entre Parlement et gouvernement, mais plutôt les rapports avec la société, la « centralité » se serait surtout concrétisée dans le contrôle du Parlement (autrement dit, des partis) sur le secteur public, sur ce que l'on a appelé le « *sottogoverno* », sur la radio-télévision à travers la commission parlementaire de contrôle, dans la transparence entre modèle

---

27. ... Limitée dans la mesure où le PCI, bien qu'inscrit dans la majorité, n'entre pas au gouvernement. Sur ce point et pour une analyse plus détaillée, cf. S. Labriola, « Sviluppo e decadenza... », *op. cit.*, p. 407-409. Là où, et c'est la majorité des cas de ce genre qui s'appuient sur des lignes de fracture ethniques, linguistiques, religieuses, non strictement idéologiques, l'association ne connaît pas de *conventio* de nature identique et donc, là où elle va jusqu'à la participation au gouvernement, on ne peut pas parler de centralité du Parlement dans la mesure où le lieu de l'association est le gouvernement et qu'il est aussi le comité directeur de la majorité par analogie, comme dans ce qu'on appelle les « démocraties majoritaires » : cf. S. Fabbrini, *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Rome-Bari, Laterza, 1994, p. 21-23, et, du même auteur, *Le regole della democrazia*, Rome-Bari, Laterza, 1997, p. 20-28.

central et modèles locaux, dans la défense acharnée du système proportionnel, dans les conventions en matière de nomination (par exemple des juges constitutionnels), etc. ; jusqu'à trouver son point d'orgue dans l'institution de commissions bicamérales destinées, bien qu'avec des pouvoirs variables, à la révision constitutionnelle, et composées en pur reflet des groupes parlementaires, de la commission Bozzi à celle présidée par M. D'Alema.

En résumé, durant la période en question, la forme de gouvernement aurait eu des aspects *directoriaux* – dans le sens où le Parlement élaborait ses propres orientations politiques – ou *d'assemblée* – puisque l'exécutif aurait été dépouillé, même formellement, du pouvoir de définir ses propres orientations au profit des partis, artisans du programme de gouvernement voté par le Parlement et simplement mis en œuvre par l'exécutif<sup>28</sup>.

115

À cette analyse il a été souvent répondu que, durant la période en question, l'affaiblissement du gouvernement se réfléchit sur le Parlement au profit des partis et le conduit à recourir de façon anormale à des procédures exceptionnelles (les décrets-lois) ; le Parlement, réduit au rôle de « législateur délégué » des partis<sup>29</sup>, n'apparaît pas en mesure de conduire à bon port des réformes d'envergure et favorise la suppléance d'autres organes : la Cour constitutionnelle, notamment, pour ce qui concerne les droits, l'information télévisée et d'autres *items* importants ; les entreprises publiques (et pas seulement les entreprises privées) qui tendent à agir de façon autonome ; les juges, comme on l'a relevé<sup>30</sup>, qui contrôlent l'activité de sous-systèmes qui s'auto-alimentent ; les régions, instituées au début des années 1970, qui soustraient, malgré la résistance tenace du centre, des espaces à l'activité législative, administrative et politique du Parlement, et la Communauté européenne qui fait de même ; la démocratie directe, inaugurée avec le référendum sur le divorce, commence à miner l'autorité acquise par la démocratie représentative.

En conclusion, si l'on parle de « centralité » de manière diverse, avec des prolongements variés tant dans le temps que dans le contenu, cette notion semble représenter dans le langage spécialisé ou non, comme cela

28. E. Cheli, « La centralità parlamentare... », in *Quaderni Costituzionali*, 1981, p. 347.

29. A. Predieri, « Parlamento 1975 », in *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, op. cit., p. 67.

30. Id., *ibid.*, p. 69.

arrive souvent pour d'autres catégories de classifications plus consolidées (État totalitaire, monarchie absolue, monarchie constitutionnelle, régime parlementaire, semi-présidentialisme, etc.)<sup>31</sup>, un de ceux que John Locke aurait qualifiés de modèle mixte<sup>32</sup> : une créature de l'intellect (ou, dans notre cas, des aspirations de la passion politique), un modèle ni historique, ni heuristique, ni idéal, ou mieux : un mélange des trois. Et pourtant, il existe même au niveau embryonnaire une vague perception qu'au cours des années 1970 le Parlement italien était différent de ce qu'il est aujourd'hui, qu'il remplissait une fonction différente, qu'il comptait peut-être plus, au moins dans ses relations avec d'autres acteurs institutionnels (en premier, le gouvernement). Tout cela est-il vrai ?

#### « DÉCLIN » DU PARLEMENT ?

116

Alors que, comme nous l'avons vu, le terme de « centralité » a été et reste utilisé avec des significations assez variées, celui de « déclin » est d'un usage plus limité.

Certes, surtout après la réforme du système électoral et auparavant déjà durant la véritable « explosion » du référendum, tout comme face à l'activisme de la Cour constitutionnelle, à la « suppléance » des juges, au renforcement des fonctions de l'Union européenne, tous les observateurs n'ont pas manqué de percevoir qu'à la croissance de pouvoir de tous ces sujets ne pouvait que correspondre une diminution de celui du Parlement ; mais si le seul usage du mot « centralité » pouvait exorciser le fantasme d'un modèle mythique qui ne parvenait pas à se réaliser, au contraire l'utilisation manquée du terme « déclin », qui donne l'idée de quelque chose d'irréversible – à sa place, on recourt habituellement à des termes moins forts comme celui de « crise » –, permet de s'accrocher à l'illusion que le Parlement compte encore beaucoup et que, si ce n'est pas le cas, il faut de toute façon faire en sorte qu'il retrouve (?) le rôle d'autrefois, comme dans la phase mythique ou idéale.

31. Nous nous permettons de renvoyer à L. Pegoraro, « Forme di governo, definizioni, classificazioni », in L. Pegoraro, A. Rinella (dir.), *Semipresidenzialismi*, Padoue, Cedam, 1997, p. 3 sq. Et, naturellement, M. Troper, « Les classifications en droit constitutionnel », in *RDP*, 1989.

32. À savoir « contenant des éléments non observables, institués arbitrairement, créatures de l'intellect, entités sans existence en dehors de l'invention humaine » : cf. U. Scarpelli, « Il linguaggio giuridico : un ideale illuministico », in P. Di Lucia (dir.), *Nomografia. Linguaggio e redazione delle leggi*, *Quaderni di filosofia analitica del diritto*, Milan, Giuffrè, 1995, n° 10, p. 10.

Bref, alors que tous ou presque se sont accrochés à l'idée de « centralité », ne serait-ce que pour se lamenter de sa non-réalisation, et que tous ou presque énumèrent les listes interminables des causes de « déclin », rares – à la différence de ce qui s'est produit en France à la veille de la Cinquième République – sont ceux qui ont le courage de déclarer *apertis verbis* que le Parlement est une institution en déclin. Alors que les articles et essais qui, dès le titre, faisaient référence à la « centralité » ne manquent pas, je n'en ai trouvé aucun qui traite expressément du « déclin » du Parlement.

Il n'est pourtant pas discutable qu'à plus d'un titre différentes causes concomitantes ont restreint le rôle du Parlement non pas tant par rapport à une phase de « centralité » (qui n'a peut-être jamais existé) que par rapport à un passé récent.

117

Peut-on énumérer les différentes étapes ?

Comme toujours lorsqu'il s'agit de questions institutionnelles, on ne peut donner de dates précises. Il s'agit toujours de conventions, forgées par la doctrine juridique et politologique à partir de l'observation des faits. Tentons donc de mettre en évidence certains éléments importants qui peuvent être retenus pour délimiter une période historique (à défaut d'une date) à partir de laquelle le Parlement a changé de rôle, en a assumé un nouveau et (peut-être) a commencé à décliner (en ayant bien présent à l'esprit que chaque facteur trouve ses origines dans des phénomènes, des activités, des événements antérieurs, dans un continuum qui ne connaît pas de solution de continuité).

Par rapport à une phase mythique de « centralité », le déclin (présumé) débiterait dès les années 1980 avec l'abandon de l'expérience du « compromis historique ». Mais ce n'est qu'à une période plus récente (dans les années 1990) que l'on a assisté à des changements plus importants dans le rôle de l'institution parlementaire.

Nous pouvons subdiviser ces éléments en cinq groupes (naturellement interactifs) qui ne sont pas pour autant concomitants et qui concernent respectivement : *a*) l'organisation des Chambres, leur fonction (législation, contrôle, orientation politique); *b*) les rapports avec le gouvernement; *c*) les relations entre le Parlement et les autres organes constitutionnels et institutionnels (président de la République, Cour constitutionnelle, magistrature); *d*) l'érosion « territoriale » du Parlement (Union européenne, régions); *e*) les relations entre le Parlement et le système politique; *f*) le rôle du Parlement dans la société (avec une attention particulière à la communication).

a) Les facteurs internes au Parlement, tels que les réformes progressives des règlements parlementaires à partir de 1979<sup>33</sup>, qui atteignent leur apogée avec l'approbation des modifications au Règlement de la Chambre entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1998, ne semblent pas avoir vraiment pesé sur la place du Parlement dans le système, mais seulement sur sa fonctionnalité, dans la mesure où elles ont assoupli les règles de cogestion et d'unanimité en matière d'organisation des travaux, d'instruments de contrôle, de rapports avec les autres acteurs. La préférence accordée dans la procédure législative à l'initiative du gouvernement répond simplement à une logique de rationalisation qui, loin d'affaiblir le Parlement, contribue au contraire, dans le sillon des expériences d'autres démocraties, à en accroître la productivité tant quantitative que qualitative. Parallèlement, durant la même période, le nombre des petites lois (*leggine*) diminue<sup>34</sup>.

b) La transformation des rapports du Parlement avec le gouvernement semble avoir eu des effets plus incisifs sur son rôle. Ils sont la conséquence de facteurs exogènes, de nature politique et sociale mais aussi d'importantes réformes approuvées surtout à partir de la loi n° 400 de 1988, qui a notamment mis fin à la querelle sur l'usage des règlements autonomes sans aller jusqu'à la solution drastique élaborée par le constituant français de 1958 d'instituer un domaine réglementaire propre. À leur tour, les règlements de délégalisation permettent l'abrogation de dispositions (et de normes) législatives à partir de la date d'entrée en vigueur d'un règlement, qui se substitue à la loi dans les matières indiquées par le décret de délégalation.

Il faut y ajouter que la suppression de la « pratique inconstitutionnellissime » des décrets-lois perpétuellement réitérée<sup>35</sup> après la sanction de la Cour constitutionnelle (sentence n° 360 de 1996) a été suivie par la croissance impressionnante de la législation déléguée qui a trouvé sa phase de réapparition juridique la plus récente avec les lois Bassassini sur la délégalisation et sur le transfert ou la délégalation de compétence aux

33. Il s'agissait en l'occurrence de ce que l'on a appelé la « sentence Jotti », c'est-à-dire une interprétation évolutive du Règlement particulièrement novatrice.

34. Cf. L. Elia, « Relazione generale », *Il Parlamento, op. cit.*, p. 12. Durant les premiers mois de 2002, le nombre des décrets-lois et plus encore leur hétérogénéité ont recommencé à croître, comme le montre S. Ceccanti, *La programmazione dei lavori. Maggioranza ed opposizioni nelle procedure parlamentari*, texte dactylographié, 2002 en cours de publication par l'École supérieure d'études universitaires et de perfectionnement S. Anna di Pisa.

35. L'expression est de U. Scarpelli dans un article publié il y a quelques années dans *Mondo economico*.

collectivités locales et régionales, au point que, de l'été 1999 à l'été 2000, les décrets présidentiels d'approbation des lois déléguées sont en nombre à peu près équivalents au total des lois ordinaires et des lois de conversion de décrets-lois (environ une centaine)<sup>36</sup>.

Dans le même registre, même si elle n'est pas identique, il faut inscrire la prolifération de « garants » et d'autorités indépendantes dotées de pouvoirs normatifs (entre autres) : de celle sur la grève dans les services publics à celle *antitrust* et à celle sur la *privacy* : toutes propres à éroder non seulement la sphère de la législation du Parlement, mais également son pouvoir de contrôle du fait qu'elles sont, justement, indépendantes.

Le déclin – s'il y a déclin, et non pas une simple transformation comme nous le soutenons au contraire –, qui commence à la moitié des années 1980 et couvre toute la décennie suivante, passe également par d'autres canaux : la présidence Cossiga, « impériale » après quelques années silencieuses, fait émerger avec emphase le problème (bien connu du public français) de la double légitimation, en s'appropriant un rôle que lui nie la Constitution en vigueur : de garant du texte de 1948, le président se transforme en organe d'orientation politique, se faisant l'apôtre de sa révision dans un sens présidentiel et se substituant ainsi aux forces politiques représentées au Parlement qui, d'impulseur, se trouve quasiment réduit au rôle d'exécutant d'un nouveau projet. Même dans l'imaginaire collectif, les paroles (« coups de pique ») du président transforment le Parlement en lieu de conservation, de privilège, de sclérose. Bien qu'élu en réaction à Cossiga et n'ayant pas évoqué de réformes radicales de la Constitution, son successeur Scalfaro, qui a dû affronter la crise du système traditionnel de partis et de leur rôle tentaculaire, a démontré ensuite toutes les potentialités « présidentialistes » du texte constitutionnel de 1948, à commencer par les pouvoirs de nomination du gouvernement et de dissolution, bien plus importants que ceux que prévoient les Constitutions contemporaines dans lesquelles le chef de l'État se limite habituellement à conférer le statut de candidat au futur chef du gouvernement (puisque l'investiture parlementaire prime) et à ratifier les décisions du *Premier* sur la dissolution<sup>37</sup>.

36. Cf. encore L. Elia, « Relazione generale », in *Il Parlamento*, op. cit., p. 8.

37. Cf. S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologne, Il Mulino, 1997, p. 88 sq, et, du même auteur, « L'esecutivo tra Costituzione e storia », in S. Fabbrini, S. Vassallo, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporane*, Rome-Bari, Laterza, 1999, p. 289-292. L'auteur qui avait souligné dès les débuts de la présidence Scalfaro

La Cour constitutionnelle, pour sa part, ne rogne plus autant que par le passé les pouvoirs traditionnels de l'institution parlementaire : plutôt que d'intervenir comme auparavant sur des questions importantes de constitutionnalité des lois, elle étend ses interventions aux conflits entre pouvoirs de l'État, se posant en arbitre des conflits entre Parlement et présidence, entre Parlement et ministres, entre Parlement et magistrature, entre Parlement et corps électoral en tant que juge du référendum, entre Parlement et Cour des comptes, etc. Bien plus : grâce à une plus grande visibilité due aux différents systèmes de communication, ses décisions deviennent, plus que par le passé, objet de discussion et de critique (il suffit de penser à la jurisprudence en matière d'admissibilité des référendums abrogatifs)<sup>38</sup>.

120 À son tour, au début des années 1990, la magistrature commence à faire ce que le Parlement aurait dû toujours faire et qu'il n'a jamais fait : contrôler l'activité illicite des partis politiques et de leurs représentants, contrôler la corruption de l'administration publique. Dans les sondages sur le jugement des citoyens, le Parlement, à la suite de la crise des partis, voit son image s'effondrer au fur et à mesure que progresse celle des juges.

C'est le cas également de l'Union européenne, d'abord avec l'Acte unique, puis avec les traités de Maastricht, Amsterdam, Schengen, l'Union monétaire et l'extension des politiques publiques qui en a résulté. Même si l'opinion publique n'est pas encore pleinement consciente de ce qui se produit, l'accroissement des compétences de l'Union déplace le centre de gravité des décisions (et de l'activité de lobbying) dans de nombreux domaines de Rome à Bruxelles.

Sur le « versant bas » de la décentralisation, les régions revendiquent un rôle nouveau, limitées seulement par la concurrence concomitante des acteurs mineurs (provinces et surtout communes). La poussée vers le fédéralisme ou au moins vers une décentralisation plus large semble freinée non seulement par les résistances centralistes, mais également par l'existence de deux tendances – la régionaliste et la localiste –

---

les potentialités « présidentielles » ou plutôt dualistes de la forme de gouvernement en Italie a été P. Lauvaux dans la première édition de 1990 de son classique *Les Grandes Démocraties contemporaines* (Paris, PUF). La seconde édition de 1996 signale la concrétisation de ces virtualités jusqu'alors masquées par la suppléance des partis (plus que par une abstraite « centralité du Parlement ») : voir p. 689 et 702-703, 706, 714-716.

38. Sur la plus grande visibilité de la Cour constitutionnelle, cf. bibliographie in L. Pegoraro, *Lineamenti di giustizia costituzionale comparata*, Turin, Giappichelli, 1998, p. 110 sq et note 10.



qui tendent à se neutraliser, comme l'atteste l'histoire de la commission bicamérale. L'importante révision du titre V de la seconde partie de la Constitution a fini par aboutir en 2001. Elle confie à la région des compétences essentielles dans de nombreuses matières, tout en renforçant le rôle des collectivités locales. En matière de législation et d'administration, les pouvoirs, les compétences, les attributions dévolus à la périphérie vont naturellement éroder les pouvoirs, compétences et attributions correspondants du centre, à commencer par le Parlement<sup>39</sup>.

Les rapports entre Parlement et système politique sont plus que tout autre ceux qui traduisent la modification des rôles, au point que le changement des systèmes électoraux, l'abandon de la proportionnelle au profit d'un système à dominante majoritaire sur la vague des référendums populaires des années 1990 conduisent une part importante de la doctrine à imputer à ce changement « la diffusion dans l'opinion de l'idée que l'institution parlementaire subit un déclin ou une authentique crise sans retour<sup>40</sup> ». Un déclin qui ne pourrait se définir que s'il était crédible (mais ce ne l'est pas) qu'un Parlement n'est fort (ou « central ») que si sa majorité n'est pas esclave du proportionnalisme, des comités directeurs des partis de la majorité ou, pire, de l'unanimité. Mais la preuve que cette vision imprègne encore le débat constitutionnel et politique est fournie par les refluxes du proportionnalisme, par la défense tenace des identités partisans (ou micropartisans) même au sein des coalitions, par la liberté orgueilleusement revendiquée par certains de pratiquer le transformisme le plus éhonté, par la critique du recours à des instruments « forts » de direction du travail parlementaire par l'exécutif et la majorité, par l'inanité des efforts pour réaliser des réformes décidées en ce sens (il suffit de penser aux réticences de la Commission parlementaire pour les réformes constitutionnelles pour introduire des éléments de rationalisation à la française comme l'ordre du jour prioritaire ou le vote bloqué<sup>41</sup> ou, plus encore, à l'échec par

121

39. La portée de la réforme apparaît à l'analyse des matières pour lesquelles « la puissance législative est exercée par l'État et par les régions dans le respect de la Constitution et des engagements dérivant de l'ordre communautaire et des traités internationaux ».

40. L. Elia, « Relazione generale », in *Il Parlamento*, op. cit., p. 7.

41. L. Pegoraro, A. Rinella, « Legislazione e procedimento formativo della legge nella proposta di revisione costituzionale », in *Rassegna parlamentare*, 1998, p. 17 sq.

42. Parmi les nombreux travaux sur la Commission bicamérale, cf. S. Troilo, *La ricerca della governabilità*, Padoue, Cedam, 1996 ; P. Costanzo, G.F. Ferrari, G.G. Floridia, R. Romboli, S. Sicardi, *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali*, Padoue, Cedam, 1998 ; G. Azzariti, M. Volpi (dir.), *La riforma interrotta*, Pérouse, Pliniana, 1999 ; A. Ruggieri,

manque de quorum des derniers référendums destinés à compléter la réforme majoritaire du système électoral<sup>42</sup>).

Les rapports entre Parlement et société parcourent transversalement tous ceux auxquels il a été fait allusion jusqu'ici. Les facteurs qui ont pesé sur le rôle et l'image du Parlement me semblent être trois : la crise (et la métamorphose) des partis ; la concurrence forte (mais aujourd'hui en voie de tarissement) de formes spectaculaires de démocratie directe ; la transformation des mécanismes de communication. Dans l'ensemble, et peut-être pour la première fois en plus de cinquante ans de république, on assiste à une certaine « dérive plébiscitaire » qui n'est pas la conséquence d'une sorte de double légitimation mais de l'usage populiste d'institutions juridiques et d'instruments de manipulation de l'opinion publique.

122 L'intervention de la magistrature – et pas seulement celle de Milan – amorcée à la veille des années 1990 a littéralement disloqué tout le système politique, entraînant une série de réactions en chaîne qui ont contribué à alimenter le processus de réforme tant au niveau des partis (presque tous les partis traditionnels ont disparu ou ont changé radicalement d'apparence) qu'à celui des institutions (avec surtout le changement de système électoral) ou des doctrines (le tabou de la Constitution de 1948 « sacrée et inviolable » est tombé, et la révision de 2001 a été profonde, alors même que l'on discute d'autres changements importants).

Mais l'institution qui a instillé le doute sur la nature démocratique de la démocratie représentative, qui s'appuie sur les partis présents au Parlement, est le référendum et son usage croissant durant une vingtaine d'années, en particulier par le Parti radical. Un usage marqué par des succès et des défaites retentissants, mais qui a aussi permis, pour la question qui nous intéresse, d'atteindre des résultats significatifs : surtout (même si ce n'est pas uniquement) le changement du système électoral, qui a mis (presque) fin à la cogestion parlementaire en instaurant un modèle plus proche de celui qui régit tant d'autres démocraties rationalisées modernes, en créant deux pôles flanqués de quelques franges politiques inutilisables pour l'alternance. Elle a permis par ailleurs que, comme au Royaume-Uni, le leader du parti gagnant devienne de fait, sans même qu'une investiture juridique donnée directement par le peuple soit nécessaire, le candidat effectif et unique au *leadership* du gouvernement.

---

*La Costituzione allo specchio: linguaggio e « materia » costituzionale nella prospettiva di riforma*, Turin, Giappichelli, 1999.

C'est dans ce contexte que s'insère également l'abandon du monopole parlementaire dans la procédure de révision constitutionnelle. Après les nombreuses « micro-révisions » de la Constitution approuvées par la majorité renforcée prévue par l'article 138 de la Constitution, la (vieille) majorité comme la (vieille) opposition ont voulu conduire à bon port la plus importante révision constitutionnelle tentée en cinquante ans de république en s'appuyant sur le référendum constitutionnel<sup>43</sup>. En fait, la demande de référendum a été déposée par des députés et sénateurs appartenant aussi bien à l'Olivier (centre-gauche) qu'à la Maison des libertés (centre-droit).

Tout cela a des conséquences significatives sur le Parlement : même si les gouvernements sont toujours des gouvernements de coalition et si les partis gardent un rôle essentiel dans la définition des orientations comme le Parlement dans leur expression et leur contrôle, c'est le gouvernement qui remplit pour l'essentiel le rôle de direction de la majorité, quand bien même le niveau de cohésion de celle-ci (comme de la minorité) est encore loin d'atteindre celui d'autres démocraties (Royaume-Uni, Allemagne, France, Espagne par exemple). Nous ne sommes pas encore en présence d'un Parlement ratifiant la volonté du gouvernement – les coalitions de majorité et d'opposition n'ont pas de

123

43. Du reste, de tels changements avaient été anticipés de façon encore plus radicale avec l'élection directe du chef de l'exécutif par la législation infranationale relative aux systèmes électoraux et aux formes de gouvernement : la loi 81/93 pour les Communes et les Provinces et la loi constitutionnelle 1/1999 pour les Régions de statut ordinaire. Une partie de la doctrine a voulu souligner les traits communs qui auraient permis de parler d'un type de « formes de gouvernement de la transition italienne ». Celles-ci seraient caractérisées, comme l'a décrit clairement Carlo Fusaro, par la combinaison de la logique majoritaire et de la logique proportionnelle et, en ce qui concerne les solutions institutionnelles, consisterait dans les éléments suivants : a) le seuil de représentativité est si bas, et de toute façon contournable par des accords de coalition, qu'il est inefficace (il garantit un pluralisme représentatif qui va jusqu'à la fragmentation) ; b) les candidatures uninominales sont combinées à des listes de candidats pour les assemblées représentatives ; c) l'élection du sommet monocéphale de l'exécutif et celle de l'assemblée représentative sont concomitantes et connexes (dans le temps, les procédures, la subordination partielle de l'un à l'autre, v. *infra*) ; d) la formation de l'assemblée est subordonnée à l'attribution d'une majorité *ope legis* à la liste ou à l'ensemble de listes rattachées au candidat qui emporte l'élection à la charge exécutive ; e) la faculté pour l'électeur de voter soit seulement pour l'exécutif monocéphale, soit à la fois pour l'exécutif monocéphale et pour une liste (même si elle n'est pas liée au candidat à l'exécutif), voire d'exprimer une préférence à l'intérieur de la liste votée ; f) l'attribution à l'assemblée du pouvoir de renverser l'exécutif monocéphale, même s'il est élu par le corps électoral, avec pour conséquence la dissolution de l'assemblée et de nouvelles élections pour les deux organes. Voir C. Fusaro, « Elezione diretta del presidente e forme di governo regionali », in A. Chiaramonte, R. D'Alimonte (dir.), in *Il maggioritario regionale*, Bologne, Il Mulino, 2000, p. 49-53.

cohésion (notamment au centre-gauche) et la médiation partisane-parlementaire reste indispensable –, mais la voie vers un modèle nouveau et différent de conception des institutions est désormais ouverte.

Par ailleurs – et nous abordons là un autre problème – le Parlement est victime, en l'état actuel des choses, d'une nouvelle offensive : à la crise de la fonction législative (que traduit surtout la croissance de la législation déléguée) et à celle de la fonction de direction politique (mise en évidence par le rôle accru du gouvernement depuis la réforme du système électoral), s'ajoute la crise du contrôle : non pas tant ni seulement le contrôle que le Parlement exerce en tant que tel (en particulier les enquêtes) que celui que le Parlement (qualifié de « carrefour des institutions ») accomplit au nom de la société civile en tant que représentant de celle-ci.

124 La concentration anormale de l'information télévisée (mais également d'une bonne partie de celle de la presse écrite) entre les mains d'une entreprise privée dirigée par le président du Conseil des ministres, combinée avec le contrôle par la majorité parlementaire des organes de direction de la radio-télévision publique, comme de ceux qui sont chargés de veiller à son impartialité, déplace le centre de gravité de l'activité de communication hors de l'orbite du Parlement : les instruments habituels de contrôle, d'inspection et d'information parlementaire – au-delà des enquêtes, des questions, des interpellations, des *hearings* – tendent à être vidés de leur fonction potentielle d'institutions de critique et de proposition de solutions politiques alternatives, puisque leur mise en œuvre est contrainte, peu visible ou, pire, d'une visibilité troublée par le miroir déformant de la partialité, dans le vase clos des enceintes parlementaires.

## CONCLUSIONS

Selon le sens que l'on donne aux expressions « centralité » et « déclin », les interprétations de la phase que traverse ces derniers temps le Parlement italien peuvent être variables.

Par ailleurs, si des changements se sont produits, quels ont été les événements les plus significatifs et quand se sont-ils produits ?

Ceux qui identifient la « centralité » parlementaire avec la phase de ce que l'on a appelé le compromis historique ne peuvent que constater qu'elle est passée depuis longtemps et qu'elle n'est pas près de revivre.

Ceux qui partent du présupposé que le Parlement est « central » parce qu'il jouit d'une légitimation immédiate, différente de celle des autres

organes constitutionnels, ne peuvent pas ne pas constater qu'un tournant s'est produit avec le changement des systèmes électoraux. En ce qui concerne le gouvernement (mais ce n'est pas le cas pour d'autres organes comme le président de la République et la Cour constitutionnelle), il est indubitable que les profondes transformations qui se sont produites – même si elles n'ont pas produit les bouleversements qui ont caractérisé la France en 1958-1962 et l'Angleterre au cours des deux derniers siècles, au point de rendre *de jure* ou *de facto* directement légitimes deux organes (le Parlement et le président dans le premier cas, le Parlement et le gouvernement dans le second) – ont accéléré l'érosion du dogme de la légitimation unique. Aujourd'hui, le *Premier* est lié quasi directement au corps électoral, et la bipolarisation du système – même si elle est incomplète et confuse – permet la mise en œuvre d'une responsabilité politique plus visible non seulement devant les partis de la coalition gouvernementale mais également devant le corps électoral<sup>44</sup>.

125

Ceux qui mettent en valeur le rôle du Parlement face aux autres institutions (le niveau gouvernemental, les relations internationales) sont obligés de constater l'érosion de la puissance normative au profit de l'Union européenne (surtout depuis le traité de Maastricht) d'une part, des régions (depuis la révision constitutionnelle de 2001) de l'autre. Il faut ajouter que la législation ordinaire, notamment au cours de la dernière décennie, a contribué à son tour à renforcer le pouvoir normatif d'autres acteurs institutionnels (gouvernement, collectivités locales, régions).

Ceux qui, enfin, en parlant de la « centralité » du Parlement, soulignent surtout le rôle qu'il détient dans la société, doivent constater que même sa fonction de caisse de résonance a été redimensionnée par des changements significatifs, notamment du fait des modifications liées aux nouvelles règles en matière de propagande radio-télévisée, voire de facteurs extra-juridiques (les progrès technologiques limitent l'activité et le rôle des Chambres en la matière, qu'il s'agisse de la collection ou de la diffusion de l'information, avec des conséquences sur la fonction de contrôle). De surcroît, l'Italie est victime dans la phase actuelle d'une grave « anomalie institutionnelle » du fait de la situation particulière du président du Conseil qui contrôle, à travers son empire radio-télévisuel et de presse, la moitié de l'information, sans parler, comme l'ont montré les nominations à la direction de la Radio-Télévision italienne en

44. Cf., sur ces questions, M. Gobbo, *La propaganda politica nell'ordinamento costituzionale. Esperienza italiana e profili comparatistici*, Padoue, Cedam, 1997.

avril 2002, du contrôle de fait de la radio-télévision publique (deux chaînes sur trois sont dirigées par des personnes issues de la sphère gouvernementale), ce qui lui fait contrôler environ 80 % de l'information audiovisuelle (mesurée en termes d'audience), une large partie de l'information écrite et 90 % du marché publicitaire<sup>45</sup>.

Tout cela – quelle que soit l'interprétation du mot « centralité », qui a un sens positif – permet-il de parler de « déclin » du Parlement (terme qui revêt incontestablement une connotation négative) ?

À propos de la première interprétation de la « centralité », on ne pourrait parler de « déclin » que si le Parlement plus puissant était celui caractérisé par des majorités de « grande coalition ». Peu le croient, et il faut donc écarter cette hypothèse.

126 La thèse selon laquelle le Parlement est moins fort et prestigieux lorsqu'il existe une double légitimation est très discutable, même si l'on recourt aux critères des comparatistes. Le Congrès des États-Unis, Westminster ou le Parlement allemand sont-ils plus faibles que l'italien avant les réformes électorales et la transformation du système de partis ? On peut en douter. Tout comme on peut se demander – autre suggestion de droit comparé – si le Parlement de la Quatrième République était plus « central » que le Parlement français actuel. Ne parlait-on pas en France, entre 1946 et 1958, de « paralysie » et d'« impuissance » ? Qui a dit que le contrôle sans sanction immédiate, qui ne débouche pas sur une crise parlementaire, est nécessairement le plus efficace ? Ne détruit-il pas, là où il est pratiqué systématiquement, le prestige du Parlement dans l'opinion publique nationale et internationale ?

La troisième thèse semble être la plus fondée : le Parlement italien a subi une diminution de pouvoir. Mais il partage ce sort avec tous les autres organes de l'État. Ce ne sont pas les seuls pouvoirs du Parlement qui ont diminué au profit de l'Union européenne et des régions, mais ceux de tous les organes de l'État central.

---

45. Au moment où nous écrivons ces lignes, le président du Conseil a lancé une attaque inouïe contre des journalistes et des personnalités du spectacle qui lui déplaisent, y compris des éditorialistes renommés de grands quotidiens indépendants, menaçant de les faire licencier. Cela a entraîné des réactions indignées, non seulement au centre-gauche, mais en général dans les institutions, et provoqué des prises de distance jusqu'au sein de la majorité ; cf., par exemple, le *Corriere della Sera* du 19 avril 2002. L'aspect le plus négatif de telles prises de position, aggravé par le conflit d'intérêt déjà mentionné, tient au fait qu'elles ne rendent pas possible une conclusion de la transition qui aille dans le sens d'un renforcement explicite et symétrique du rôle du gouvernement et de sa majorité d'un côté, de l'opposition d'alternance et des autres minorités de l'autre, du fait du climat de délégitimation réciproque que l'on pourra difficilement surmonter au cours de la législature.

Quant au rôle du Parlement comme « carrefour » entre institutions et société, on en constate l'éclipse inéluctable. Pire : ce sont ses activités mêmes – encore intenses, parfois même trop, aujourd'hui – qui sont souvent traitées par les médias au second plan<sup>46</sup>.

Mais l'étude de ces phénomènes, même s'ils ont été la conséquence d'une politique législative bien particulière des moyens d'information qui remonte aux années 1980, dépasse les analyses purement juridiques pour celles qui relèvent de la politique, de la science politique et de la sociologie.

Traduit de l'italien par Mariangela Portelli.

---

46. Comme exemples d'activités qui risquent de rester complètement ignorées, le nouveau rôle du Parlement italien durant la législature 1996-2001 dans le cadre de la coopération entre les assemblées parlementaires de l'Union européenne et des pays candidats à l'adhésion au sein de la COSAC (Conférence des organismes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements, reconnue par un des principaux protocoles du traité d'Amsterdam) ou la transformation de la fonction d'information des Chambres en synergie avec les universités et centres de recherche. Voir, en particulier, le *Rapport annuel sur l'état de la législation* publié par la Chambre et réalisé en synergie avec l'observatoire de l'université de Florence sur les sources du droit et avec l'Institut sur les régions « Massimo Severo Giannini » du CNR.

127

---

## R É S U M É

*L'idée récurrente que le Parlement italien est en train de vivre une phase difficile, voire même de déclin, après des années de grand éclat – où il assumait un rôle « central » –, est vérifiée ici au moyen de la méthode de l'enquête de type analytique. L'auteur analyse les différents sens que la doctrine a donnés au terme « centralité » depuis les années soixante-dix pour parvenir à la conclusion que les différents commentateurs se réfèrent en l'employant à des concepts différents et dans la plupart des cas réfutent l'idée que le Parlement ait jamais été « central » dans le système politique et institutionnel italien. Cependant, la seconde partie de l'article constate aujourd'hui une diminution du Parlement : d'abord parce que le changement de système électoral confère une légitimité quasi directe à l'exécutif ; ensuite, du fait de la mutation de ses rapports avec le gouvernement dans l'exercice de son pouvoir normatif en partie érodé par les régions, l'Union européenne, la législation déléguée et par le pouvoir réglementaire du gouvernement ; et, enfin, dans l'exercice de son activité de contrôle et d'information (y compris à cause de la situation actuelle où le chef du gouvernement détient le quasi-monopole de l'information).*