

ANDREA MANZELLA\*

## LA LOGIQUE PROPORTIONNELLE

Le système électoral quasi majoritaire avait paradoxalement débouché sur un gouvernement de coalition à la proportionnelle au lendemain des élections du 27 mars 1994. Il était facile de prévoir que le gouvernement Berlusconi n'échapperait pas à l'inévitable ingouvernabilité de ce type de gouvernement en Italie (cf. *Pouvoirs*, n° 71).

L'ironie de la logique constitutionnelle a voulu que cette fatalité se traduise par une crise parlementaire classique. Pour la première fois dans l'histoire de la République, le 17 décembre 1994, la procédure de défiance prévue à l'article 94 de la Constitution a abouti : les motions de censure contre le gouvernement ont été adoptées par la majorité des députés et des sénateurs.

Le président du Conseil, qui n'avait cessé de proclamer qu'il était directement investi par le peuple, dut cependant se démettre, conformément aux vieilles règles du parlementarisme, non sans avoir violemment dénoncé la « trahison » de son ancienne alliée la Ligue du Nord et de son leader Umberto Bossi.

Lorsqu'il va porter sa démission au chef de l'État, Silvio Berlusconi a déjà

préparé sa demande d'élections anticipées. Cette demande est devenue depuis le leitmotiv obsessionnel de son mouvement, Forza Italia, et de son principal allié, l'Alliance nationale (tous deux ont 107 députés à la Chambre, alors qu'au Sénat l'Alliance nationale a 48 députés et Forza Italia 35).

La demande d'élections anticipées se fonde sur deux motifs : l'un explicite et l'autre caché.

Le motif explicite est la « délégitimation » présumée du Parlement. Selon la lecture que propose Silvio Berlusconi des résultats électoraux, la grande force parlementaire qu'en a tirée la Ligue (115 députés et 53 sénateurs, soit le meilleur résultat de la coalition – y compris par rapport à Forza Italia) n'est due, pour l'essentiel, qu'aux accords pré-électoraux conclus avec Forza Italia. Dans les collèges uninominaux – à un seul tour – du Nord du pays, l'électeur de centre droit n'avait d'autre choix que le candidat de la Ligue. Pour le second vote dont disposaient les électeurs (la loi électorale en vigueur pour la Chambre prévoit que 25 % des sièges sont répartis à la proportionnelle entre des listes

151

\* Traduction Mariangela Portelli.

bloquées), ceux-ci auraient, selon Silvio Berlusconi, montré leur vraie préférence en votant massivement pour Forza Italia et non pour la Ligue à laquelle ils avaient été « contraints » d'accorder leur premier suffrage du fait des accords entre partis.

Le second motif – implicite – est la conviction des leaders de la droite de pouvoir obtenir – sans changer les règles du jeu – une majorité parlementaire sans appel, en infligeant une défaite définitive à l'opposition parlementaire mais aussi à l'opposition sociale, qui s'est manifestée, sous diverses formes, dans le pays. Ces règles du jeu qu'il faut maintenir sont pour l'essentiel : 1° les lois électorales (une nouvelle alliance, étendue cette fois à tout le pays, et non plus seulement au Sud entre Forza Italia et l'Alliance nationale, permettrait d'exploiter encore mieux le mécanisme quasi majoritaire à un tour) ; 2° les règles concernant l'usage politique de la télévision (S. Berlusconi, déjà propriétaire du réseau de télévisions privées nationales, s'est assuré pendant les huit mois de son gouvernement le contrôle virtuel du système de radio-télévision public) ; 3° Les règles (ou plutôt l'absence de règles) d'incompatibilité entre des fonctions de gouvernement et la propriété d'entreprises nationales de communication de masse (le président de la République s'était porté personnellement garant de cette incompatibilité majeure au moment de la nomination de M. Berlusconi).

C'est la nécessité de changer ces règles qui est à l'origine de la décision de la Ligue du Nord de se joindre aux forces d'opposition pour faire tomber le gouvernement Berlusconi. Bien qu'installée à des postes clés du dispositif gouvernemental (la vice-présidence du Conseil et le ministère de l'Intérieur, les ministères des Réformes institutionnelles et

des Affaires européennes, les ministères de l'Industrie et du Budget), la Ligue s'était progressivement rendu compte de la pression électorale de ses alliés.

La crise était pour elle un moyen de réagir au danger d'absorption dans un grand parti unique de droite. Sa sortie du gouvernement permettait non seulement de sauvegarder son appartenance à un centre extrémiste, populaire et antifasciste, mais aussi son autonomie électorale.

La prétention d'omnipotence majoritaire du gouvernement Berlusconi, ses allures de gouvernement directement élu par le peuple, qui l'autoriseraient à s'affranchir des règles institutionnelles, ont convaincu la Ligue, et surtout son leader Umberto Bossi, de la nécessité de ne pas reporter la bataille pour la défense des garanties constitutionnelles. La prise de contrôle du secteur public télévisuel (par celui qui contrôlait déjà le secteur privé), la remise en cause de l'indépendance de la Banque d'Italie, la contestation du rôle de garant *super partes* du chef de l'État, la nervosité croissante du « berlusconisme » face à la controverse sur le conflit d'intérêts, et surtout l'offensive, d'abord voilée puis toujours plus ouverte, contre les magistrats du parquet de Milan, leader historique de l'opération « Mains propres » : tous ces épisodes ont fini par décider l'allié nordiste – peu convaincu, dès l'origine, de la nécessité de transformer le pacte électoral à deux, avec Forza Italia, en pacte de gouvernement à trois, avec l'Alliance nationale (l'alliée de Forza Italia dans le Sud) – de rompre la coalition.

La chute du gouvernement Berlusconi n'a pas pour autant donné naissance à une nouvelle majorité politique. Plus d'un tiers des députés de la Ligue et plus

d'un cinquième de ses sénateurs ont tranché le conflit entre fidélité au parti et fidélité à leur électorat en faveur de cette dernière, autrement dit de l'alliance avec Forza Italia. La Ligue est passée ainsi de 117 à 77 députés et de 55 à 43 sénateurs. Les scissionnistes ont formé des groupes autonomes dans les deux chambres. Le coût très élevé pour la Ligue de la chute du gouvernement Berlusconi n'a pas eu des répercussions que sur ce parti. Il a compromis toute possibilité de former une majorité vraiment alternative à celle qui s'était dissoute.

Une autre scission allait être nécessaire, cette fois au sein du dernier Parti communiste italien (Refondation communiste), pour permettre la formation d'un gouvernement de techniciens. Le gouvernement présidé par Lamberto Dini – qui fut directeur général de la Banque d'Italie avant d'être ministre du Trésor du gouvernement Berlusconi – a obtenu la confiance des chambres grâce au vote favorable des députés et sénateurs qui avaient fait scission des groupes parlementaires de Refondation communiste. Cette fois encore – mais à gauche –, la fidélité électorale a prévalu sur celle au parti (Refondation communiste avait fait partie du Front des progressistes, conduit par le PDS, qui présentait des candidats uniques aux élections législatives dans chaque collège uninominal d'Italie).

La chute du gouvernement Berlusconi a continué à produire des effets déstabilisateurs sur le système politique italien après la formation du gouvernement Dini.

R. Buttiglione, secrétaire du Parti populaire, avait été un des partisans les plus convaincus de la défiance contre Berlusconi afin, disait-il, d'en stopper la « dérive plébiscitaire ». Comprenant que

cette nouvelle situation poussait son parti vers le pôle de centre gauche, qui a trouvé son leader en la personne de l'universitaire catholique Romano Prodi, il décide, dans des circonstances dramatiques qui auront une suite judiciaire (qui soulèvera de délicates questions de « droit des partis »), de rompre l'unité du Parti populaire et de fonder une nouvelle formation politique : le CDU (Chrétiens démocrates unis), en hommage à peine voilé au chancelier Kohl qui a joué un rôle de médiation influent entre les courants issus de l'ex-DC.

Helmut Kohl a au fond réussi à imposer le concept de « parti européen », introduit par le traité de Maastricht, aux anciens démocrates-chrétiens italiens. Au Parlement européen, en effet, les trois branches issues de l'ex-DC (outre le Parti populaire et le CDU, il faut également citer le Centre des chrétiens démocrates, CCD, conduit par M. Casini, formation qui s'est alliée à Silvio Berlusconi à la veille des élections du 27 mars 1994) se retrouvent unies au sein du groupe du Parti populaire européen (alors que leurs alliés nationaux respectifs sont rattachés à d'autres « familles » européennes).

La reconnaissance des valeurs de l'antifascisme par le vieil MSI, lors de son congrès des 9-11 janvier 1995, où il a abandonné son nom d'origine pour celui d'Alliance nationale, est un autre épisode retentissant de cette grande recomposition des forces politiques.

Tandis que la géographie du système de partis est en pleine mutation après la crise de Noël 1994, le gouvernement Dini, conçu comme un gouvernement de techniciens aux objectifs délimités, a réussi à naviguer entre les écueils. Sa composition n'a pas de précédent dans

l'histoire constitutionnelle de l'Italie : pour la première fois, ses membres – président du Conseil, ministres, sous-secrétaires d'État – sont tous choisis en dehors du Parlement. Le président Scalfaro a fixé au gouvernement quatre tâches bien définies : a) la réglementation des moyens de communication en période électorale ; b) une nouvelle loi électorale régionale ; c) la réforme du système des retraites ; d) la redéfinition de la politique budgétaire.

a) le principal objectif – à valeur incontestablement constitutionnelle – était le rétablissement de la *par condicio* électorale, autrement dit, selon les termes mêmes du président Scalfaro, le rétablissement des garanties minimum de parité entre les forces politiques dans la campagne électorale.

La *par condicio* suppose que soit résolu le double conflit d'intérêt dont Silvio Berlusconi était l'origine : leader de parti mais également producteur de communication politique de masse (en situation potentielle de transgresser les conditions de concurrence entre les partis visées à l'article 49 de la Constitution), chef du gouvernement mais également patron de chaînes télévisées (et donc nécessairement demandeur de concessions publiques de la part du gouvernement). Les négociations entre les partis n'ont pas encore débouché sur une réglementation satisfaisante de ces deux questions décisives alors que l'on s'approche des nouvelles élections.

b) Le nouveau gouvernement devait également s'atteler à résoudre le point le plus sensible de la politique sociale de l'État : la réforme du système des retraites. Sur ce point, le gouvernement Berlusconi avait échoué, et Lamberto Dini, alors ministre du Trésor, s'était trouvé impliqué dans cet échec. Le

14 octobre 1994, une manifestation de 3 millions de salariés avait marqué le point de rupture entre le gouvernement Berlusconi et la politique de concertation sociale amorcée par le gouvernement Amato, qui avait trouvé dans les accords de juillet 1993, établis par le gouvernement Ciampi, une véritable « constitution économique ».

L'opposition « sociale » et l'opposition politique se sont rejointes à cette occasion contre le gouvernement ouvrant la voie à la crise qui allait le frapper.

En rétablissant des rapports corrects avec les partenaires sociaux, Lamberto Dini a réussi à faire oublier son « passé » récent et à lancer une réforme du système de retraites bien éloignée par son envergure et ses délais de mise en œuvre de l'esprit rigoriste qui prévalait chez certains, et notamment à la Confindustria (qui a refusé effectivement de signer l'accord). Il s'agit sans doute de la seule voie réellement possible, surtout parce qu'elle privilégie un changement de méthode à une économie budgétaire immédiate : le passage d'un système de « répartition déséquilibrée » à un système de répartition économiquement équilibrée associé à un système de retraite complémentaire volontaire.

c) La nouvelle loi électorale pour les élections régionales devait remplacer le système proportionnel précédemment en vigueur.

La loi n° 43 de 1995 met en place un système « majoritaire », mais seulement dans le sens où elle prévoit une élection quasi directe des présidents des régions. Pour résumer, l'électeur dispose de deux votes (mais sur un seul bulletin). Le premier vote a pour objet l'élection de 80 % des conseillers régionaux sur une base provinciale à la proportionnelle : l'électeur choisit une liste et peut exprimer sa

préférence pour l'un des candidats de la liste. Le second vote a pour objet l'élection du président de la région et de sa liste (qui peut résulter d'une coalition entre plusieurs listes) au système majoritaire (sous forme de prime variable à la majorité portant sur les 20 % de sièges restants) et sur une base régionale. Ce système, ingénieux mais compliqué, a été choisi pour permettre une élection populaire directe du président de la région sans pour autant violer formellement l'article 122 de la Constitution qui prévoit son élection indirecte par le conseil régional : au lendemain des élections, les réunions des conseils régionaux destinées à l'élection des présidents de région se sont déroulées, mais aucun conseil régional n'a remis en cause le choix populaire.

La loi sur les élections régionales prévoit une autre disposition pour contourner l'article 126 de la Constitution, qui concerne la dissolution du conseil régional, procédure complexe et jamais utilisée. Selon le dernier article de la loi électorale, « si dans les deux ans qui suivent l'élection, le rapport de confiance entre le conseil et le gouvernement régional entre en crise, le mandat de cinq ans du conseil régional est réduit de moitié ».

La loi affirme donc – au moins pour les deux premières années de législature régionale – la primauté du mode d'élection directe par le peuple sur le traditionnel régime d'assemblée.

La loi régionale renforce donc la dichotomie des systèmes électoraux italiens caractérisés, pour l'ensemble des collectivités territoriales (communes, provinces, régions), par une dualité entre mandat de représentation (où prévaut la proportionnelle) et mandat de gestion du gouvernement local (où prévaut l'élection directe, à deux tours avec ballottage

entre les deux premiers pour les communes et provinces, à un seul tour pour la désignation des présidents de régions).

Pour les élections au Parlement national, le principe est inversé. 75 % des députés et des sénateurs sont élus au système majoritaire uninominal à un tour (qui est une vraie roulette russe). Le président du Conseil est au contraire toujours nommé en fonction de sa capacité à rassembler une coalition : c'est-à-dire par un système intrinsèquement « proportionnel ».

A l'heure actuelle, une classe politique d'administrateurs territoriaux forts d'une responsabilité directe de gestion monte en puissance, alors qu'au niveau national la crise de *leadership* est encore loin d'être résolue, même si la candidature de Romano Prodi à la direction du centre gauche, en alternative à celle de Silvio Berlusconi, mène le niveau gouvernemental national vers un système bipolaire tendant à l'élection directe du chef de l'exécutif.

d) La loi de finance pour 1995-1996 est le dernier des quatre objectifs du gouvernement Dini. Sa nature, ses qualités et ses défauts ne diffèrent guère de ceux mis en œuvre par les gouvernements précédents depuis 1992. Elle contient un élément institutionnel nouveau avec l'apparition d'une sorte de « fédéralisme fiscal » : la suppression progressive du « financement dérivé » (dotations de l'État aux collectivités territoriales) et le renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales grâce à une plus grande flexibilité des impôts locaux.

La vraie différence entre le gouvernement Dini et le gouvernement Berlusconi se situe dans la volonté d'appliquer l'orthodoxie européenne à la politique budgétaire afin de respecter *in extremis*, pour 1998, les critères de Maastricht et

de faire réintégrer au plus vite la lire dans le SME.

La politique d'euro-scepticisme propre au gouvernement Berlusconi a été ainsi ouvertement désavouée au moment où l'Italie se préparait à affronter la charge de la présidence du Conseil européen pendant le premier semestre décisif de 1996 : cette période coïncide avec le début de la conférence intergouvernementale qui devra procéder à la refondation institutionnelle de l'Union.

156

Le gouvernement Dini s'est enfin attaqué avec le Parlement à une réforme du Code de procédure pénale portant sur la simplification des procédures, sur les garanties individuelles et sur les droits de la défense (loi n° 332 du 8 août 1995). Ces dispositions visent à assurer une meilleure défense des libertés individuelles et des droits de la défense pendant le procès et, surtout, pendant la phase de l'enquête préliminaire. La loi modifie également les conditions d'application des mesures restrictives aux libertés individuelles et précise que toute décision en la matière doit être motivée.

L'extrême importance de cette loi, adoptée dans un concert de protestations de centaines de magistrats du ministère public, provient du fait que le gouvernement Dini – malgré le caractère technique et limité de son intervention qui bénéficiait d'un soutien parlementaire « bipartisan » – a réussi là où ont échoué les gouvernements Amato (avec le projet Conso) et surtout Berlusconi (avec le projet Biondi).

Ces deux projets avaient été considérés par l'opinion et par les magistrats de l'enquête « Mains propres » comme une tentative ouverte de passer l'éponge – presque une amnistie – sur les délits

découlant des vastes phénomènes de corruption politique (personnelle mais surtout liée au financement des partis) qui avaient été découverts et poursuivis. Ces phénomènes, conjugués à des mutations électorales, avaient eu pour effet de décapiter toute une classe dirigeante. Cela explique que la procédure pénale soit devenue en Italie une matière hautement politique, comme le serait une révision constitutionnelle ou la modification d'une loi électorale.

La popularité des magistrats chargés des enquêtes à répercussion politique le confirme : ainsi celle des magistrats Caselli, qui lance le « procès Andreotti » controversé à Palerme, Borelli, chef du pool de magistrats qui instruisent à Milan l'enquête « Mains propres », et surtout Antonio Di Pietro, porte-parole de ce pool.

La grande popularité d'Antonio Di Pietro provient également de la diffusion intégrale à la télévision des différentes étapes du procès Enimont (du fait d'une distribution colossale de pots-de-vin aux partis). A la fin de ce procès, il donnera cependant sa démission de la magistrature, les deux pôles politiques tentant de le récupérer.

Cette présence multiforme de la magistrature – qui aboutit, selon ses nombreux détracteurs, à la constitution d'un véritable « parti des juges » – s'ajoute à la dénonciation des erreurs et des excès en matière de détention préventive.

Face à cette situation, inquiétante à plus d'un titre, la loi n° 332 de 1995 apparaît comme une première mesure de rééquilibrage. Le président de la République en suggère d'autres, telles que la remise en cause de l'avancement automatique des magistrats. Un jeu d'équilibre délicat s'amorce, où le pou-

voir judiciaire doit conserver intégralement son indépendance pour lutter contre la corruption politique, mais doit se voir opposer des contre-pouvoirs au sein même de l'ordre judiciaire pour éviter abus et débordements.

L'éléphant de la politique s'est introduit dans ce magasin de porcelaine, avec ses inspections ministérielles dans les parquets directement aux prises avec la criminalité politique ou de droit commun. Le garde des Sceaux Biondi commencera sous le gouvernement Berlusconi, ce qui contribuera à l'affaiblir. Le ministre Mancuso, un ancien magistrat connu pour son formalisme juridique et qui s'était vu attribuer le ministère de la Justice du gouvernement Dini sur les « conseils » de Silvio Berlusconi, a pris le relais.

Ces inspections ont créé une situation institutionnelle difficile pour le gouvernement Dini. Le 19 octobre 1995, le Sénat (où le pôle berlusconien est minoritaire) a approuvé une motion de défiance personnelle contre le garde des Sceaux : cette procédure n'est pas prévue par la Constitution, mais a été introduite dans les règlements des chambres en se fondant sur une interprétation de l'article 95 de la Constitution, qui prévoit la responsabilité personnelle des ministres pour les actes accomplis par leurs ministères. Le garde des Sceaux, qui a refusé de démissionner, a été destitué par le président de la République, sur proposition du président du Conseil, par un décret sans précédent qui sanctionne l'effet automatique de la défiance parlementaire puisque manque désormais « la condition essentielle et indéfectible pour le maintien dans le poste ministériel ».

En représaille, le pôle berlusconien a présenté aussitôt à la Chambre (où les

rapports de force lui sont plus favorables qu'au Sénat) une motion de censure contre le gouvernement Dini. Pour la première fois, le bicaméralisme a été utilisé de manière contradictoire contre le gouvernement, prouvant une nouvelle fois la déstabilisation des institutions italiennes.

La motion a été repoussée le 26 octobre (après que Refondation communiste, qui avait envisagé dans un premier temps d'appuyer la motion de la droite, eut opéré un revirement), mais Lamberto Dini a dû annoncer qu'il démissionnerait sitôt conclu le vote sur la loi de finances (avant le 31 décembre).

157

D'ici là, un mécanisme de révision constitutionnelle pourrait être mis en œuvre avant les élections, afin d'amortir les inconvénients du nouveau système électoral et du parti-entreprise télévisuelle. Les éléments modérés des deux pôles y travaillent.

Mais un scénario pessimiste est également possible, les élections législatives (prévues en mars 1996) se déroulant sans qu'aucun des problèmes révélés par la victoire de Silvio Berlusconi en 1994 n'ait été réglé.

Le problème de la gouvernabilité n'est pas réglé, car il n'y a aucune certitude que le système majoritaire à l'italienne permette effectivement de dégager une majorité gouvernementale. Le problème de l'égalité devant le corps électoral ne l'est pas davantage, puisque l'un des concurrents est producteur de moyens de communication politique et peut mobiliser — comme il en a déjà fait la preuve — tout un *star system* télévisuel, y compris sous des formes de propagande indirecte lors d'émissions-entretiens. Le problème des garanties consti-

tutionnelles n'est pas réglé, puisqu'une majorité parlementaire écrasante pourrait modifier les règlements des chambres et même la Constitution en dépassant les quorums qui avaient été envisagés à l'époque de la proportionnelle. La question financière n'est pas davantage résolue car, malgré la sévérité des politiques budgétaires de ces dernières années, elle est hypothéquée par la crise de confiance des marchés internationaux. Le problème « européen » n'est, par voie de conséquence, pas réglé, puisque la présidence italienne de l'Union, qui coïncide avec la conférence intergouvernementale, est caractérisée par l'incertitude quant aux objectifs monétaires et institutionnels de la politique italienne par rapport au processus d'intégration européenne.

Dans ce contexte incertain, dominé par l'interrogation sur la nature du berlusconisme (qui est un problème d'ordre constitutionnel plus que politique), la marge de manœuvre du président de la République se restreint.

Le président Scalfaro, élu en 1992, et dont le mandat vient à échéance en 1999,

a joué, durant ces années difficiles de transition où un système a été abandonné sans que l'on sache vers quel autre on s'oriente, un rôle comparable à celui du président d'un régime semi-présidentiel. A travers trois « gouvernements du président » en l'espace de deux ans (Amato, Ciampi, Dini), il a été jusqu'aux extrêmes limites de son rôle institutionnel afin de garantir l'évolution vers un système définitif qui respecte l'équilibre démocratique. Mais le modèle de « présidentialisme de garantie » proposé par L. Scalfaro a trouvé ses limites dans l'ingouvernabilité d'un Parlement divisé en deux minorités hostiles.

La longue transition n'a donc pas été encore capable d'aboutir à la stabilité et aux garanties institutionnelles. Alors que le pays a cherché dans le système majoritaire le remède aux maux qui viciaient son système politique, la paix institutionnelle ne peut être encore atteinte que grâce aux données politiques qui contraignent au compromis. Le système italien ne s'est donc pas encore soustrait à un destin intrinsèquement proportionnel.