La Ve République vue d'en face

ADRIANO GIOVANNELLI

I. — L'ITALIE RÉPUBLICAINE FACE AU RÉGIME POLITIQUE FRANÇAIS

Il y a chez celui qui observe les institutions de la Ve République, pour ainsi dire de l'extérieur, la tentation de mettre en évidence, trente ans après 1958, le parallélisme inconscient — même s'il existe sans doute une piste « strasbourgeoise » intéressante — entre l'apport essentiellement pragmatique de de Gaulle et une conception institutionnelle qui, par certains aspects, puise ses racines dans la contribution théorique de Carré de Malberg et nous conduit ensuite à Schmitt, qui (dans sa relecture discutable de Constant) exprimait en 1931 des opinions sous certains aspects fort semblables à celles formulées, la même année, par le maître français. On pourrait ensuite remonter à Preuss, Weber, Redslob, mais aussi à Duguit, suivant un itinéraire qui nous conduit à la grande réflexion européenne sur la crise du parlementarisme. Dans cette analyse, la IIIe République est souvent opposée au modèle orléaniste, développé par Guizot, dont O. Rudelle a récemment mis en évidence la possible influence sur la conception gaullienne de l'Etat.

Il serait alors intéressant d'étudier la fougueuse irruption, dans le schéma gaullien, du concept de majorité (étranger au fondateur de la Ve République, mais bien présent chez son Garde des Sceaux Debré et dans la composante non gaulliste du Gouvernement qui avait pour tâche de rédiger le projet de Constitution) et l'impact de l'accouplement entre le mécanisme majoritaire prévu pour les élections législatives et l'élection du Président au suffrage universel

direct, après la réforme de 1962, dont les conséquences vont profondément modifier les équilibres politico-institutionnels imaginés à la fin des années cinquante.

Le thème qui m'a été imparti, me poussant à un difficile exercice de *self-restraint*, me conduit toutefois à affronter la manière dont la Ve République a été perçue au cours de ces trente dernières années par le monde intellectuel et politique italien, pays lié à la France par des liens historiques profonds, qui ont nourri un rapport psychologique dont la complexité transparaît tant à travers les manifestations collectives les plus variées de l'inconscient collectif qu'à travers les aspects les plus sophistiqués de la culture et de la vie sociale. La relation entre l'Italie et la France est depuis toujours riche de pulsions antithétiques, dont la prédominance alternée engendre une dynamique pendulaire, qui fait succéder à des phases d'irrésistible attraction pour le pays frère, élevé au modèle de démocratie et de civilisation politique, des phases où l'on identifie en l'autre nombre de ses propres défauts, de ses faiblesses que l'on souhaite voir disparaître et des fantômes que l'on voudrait exorciser.

L'incompréhension italienne à l'égard de la Ve République, dans la phase initiale de cette dernière, s'explique en grande part comme le réflexe défensif de la part d'un pays qui, du fait des caractéristiques de ses partis et de sa dialectique politique, se considérait alors plus proche du régime de 1946, tout en considérant que les institutions de la IVe République nécessitaient des ajustements et des révisions profondes (conséquences de certaines erreurs que les grandes forces politiques italiennes, observatrices attentives du difficile processus constituant français de la période 1945-1946, avaient tenté d'éviter).

L'analogie entre l'Italie de l'après-guerre et la IVe République est un lieu commun répandu dans les deux pays, et des personnalités françaises n'ont pas manqué, au cours de ces dernières années, afin de dramatiser les risques d'une régression de la Ve République vers des aspects de la situation politique d'avant 1958, d'évoquer le spectre de l'Italie contemporaine.

A bien y regarder, les différences existent et elles sont significatives, tant au niveau de l'armature institutionnelle qu'à celui de la dialectique politique, entre la réalité italienne et la IVe République, au-delà de l'instabilité des Gouvernements, de leur inefficience, du type de *cursus honorum* qui généralement rapproche la classe politique italienne actuelle de la classe politique française d'avant 1958.

Alors qu'en bien comme en mal, les partis de masse (avec leur amalgame complexe d'idéologie et de pragmatisme) ont toujours

été jusqu'à présent les véritables protagonistes de la vie politique italienne, « ce serait la faiblesse et non la force des partis qui aurait entraîné l'échec de la Constitution de 1946 », comme l'a récemment affirmé P. Avril dans un entretien publié en Italie, faisant allusion à la crise multiforme (votes, adhérents, rationalité et poids politique) des grandes forces de la IVe République, au bénéfice des petits partis et de notables exempts de toute discipline, crise qui a permis, dans une certaine mesure, de jeter les bases de la grande redistribution de cartes de ces dernières trois décennies.

Il faut ajouter que l'Italie n'a pas connu le déchirant problème que fut la décolonisation, ni l'hypothèque de la droite gaulliste qui a mené dans la période 1946-1958 une polémique constitutionnelle corrosive.

Cependant, c'est l'autoperception d'une affinité entre la société italienne du dernier après-guerre et la IVe République qui est importante. La société italienne a suivi avec une véritable angoisse l'aboutissement traumatisant de la crise du régime de 1946 et elle a longtemps gardé de l'intérêt pour certains aspects du débat institutionnel français des années cinquante (et pour l'idée mendésienne du contrat de législature), dont on trouve encore des reflets dans certaines nuances de déjà-vu qui caractérisent quelques contributions au débat culturel sur les réformes constitutionnelles dans l'Italie des années quatre-vingts, même si, à vrai dire, on ne prête pas toujours, dans les milieux politiques, l'attention nécessaire à certains mécanismes du parlementarisme rationalisé — comme par exemple ceux prévus par les articles 44, alinéa 3, et 49, alinéa 3, de la Constitution de 1958 — qui sont pour ainsi dire le distillat d'un tel processus d'élaboration ; qui, grâce surtout aux ministres d'Etat du Gouvernement de Gaulle, fut introduit dans le texte constitutionnel dont la lecture fut longtemps rendue difficile par l'ombre que projetait sur celui-ci le fondateur de la Ve République.

Le processus historique qui a ramené de Gaulle au pouvoir, les formes de son action politique, les modalités de la réforme de 1962, l'utilisation désinvolte du référendum ont en effet suscité des inquiétudes et de la défiance chez les observateurs italiens. Ces derniers ont longtemps relevé les risques qu'encourait la démocratie et qui étaient liés à la dégénérescence charismatique du régime. Ils ont trouvé dans l'expérience française la confirmation des craintes qui, dans l'Assemblée constituante, avaient amené l'Italie à repousser l'élection par le peuple du Président de la République, pour la crainte du césarisme rendue alors vive par le souvenir des expériences dramatiques récentes (plus encore que par le souvenir

lointain de la destinée de l'éphémère IIe République française).

L'attitude intellectuelle à l'encontre du régime politique français a désormais nettement changé.

Le temps a en effet démontré qu'une fois dépassée la phase critique du système, les institutions de la Ve République ont été en mesure de canaliser dans des formes démocratiquement correctes le développement politique d'une société qui, du fait de ses caractéristiques spécifiques, a vécu au cours des siècles des ruptures dramatiques et des affrontements déchirants. Ce n'est donc pas un hasard que depuis 1789 (mis à part la longue mais tourmentée IIIe République), seule la Constitution de 1958 ait atteint, sans trop de secousses, trente années d'existence, dans un processus historique qui a connu la progressive extension de la base de consensus collectif à l'égard des institutions et la notable réduction des tensions idéologiques entre les forces politiques. Dans un pays où souvent la modification de la Constitution est un des premiers objectifs que se fixent les partis aspirant à la conquête du pouvoir dont ils sont exclus, on a désormais franchi le seuil important d'une acceptation diffuse du cadre institutionnel dans lequel évolue la dialectique politique et les leaders qui tentent d'imiter le style et les attitudes du général de Gaulle sont de plus en plus nombreux (bien au-delà de ce qu'on aurait pu imaginer dans la première phase de la Ve République).

Depuis longtemps, l'enjeu n'est plus la persistance ou le changement de la Constitution, mais la détermination d'objectifs à poursuivre dans le respect de cette dernière, avec les instruments juridiques qu'elle met à la disposition des vainqueurs.

Même le test fondamental que fut l'alternance a été surmonté avec succès par les institutions françaises et enfin l'issue, somme toute positive, du test difficile que fut la cohabitation a contribué à éliminer les doutes résiduels subsistant chez certains sur leur solidité (même si les perspectives politiques de la situation qui s'est créée après les législatives de 1988 contribuent à rendre moins brillante l'image de la Ve République).

La réapparition d'un débat animé en France, sur l'interprétation de la Constitution, conséquence de la non-homogénéité entre majorité présidentielle et majorité parlementaire dans la période 1986-1988, a été particulièrement intéressante pour les observateurs italiens qui étaient désormais résignés à l'extrême souplesse, par rapport à la réalité politique, des équilibres institutionnels de la Ve République, au point de pousser depuis longtemps de nombreux intellectuels à passer d'une approche juridique à une approche politologique dans

l'analyse du régime français (de même qu'en y regardant bien, les événements de la République de Weimar avaient induit le profond changement analysé par Eckstein, dans les formes de la réflexion européenne sur les institutions politiques).

Avec la cohabitation, une fois disparus les facteurs qui avaient accru le rôle du chef de l'Etat bien au-delà de ce que prévoyait le texte constitutionnel, les normes qui définissent les attributions du Président de la République, du Gouvernement et du Parlement sont revenues au centre de l'attention. Elles ne sont plus, en effet, considérées comme les règles d'un jeu (dont les joueurs, unis entre eux par un solide lien politique, peuvent librement disposer), mais comme l'objet de tenaces querelles interprétatives en tant qu'armes d'une âpre lutte de pouvoir.

Pour celui qui observe la Ve République depuis l'Italie, pays où la Cour constitutionnelle juge « des conflits d'attribution des pouvoirs de l'Etat », la situation française frappe par l'absence d'un organe supérieur, distinct des acteurs politiques, en mesure de se prononcer sur la ligne de démarcation entre les pouvoirs de l'Elysée, ceux de Matignon et ceux du Parlement, même si les racines historico-culturelles d'une telle absence apparaissent bien clairement.

Par ailleurs, la tendance persistante de quelques auteurs français à fonder l'interprétation des normes constitutionnelles sur la base des déclarations du Président de la République ne peut susciter d'appréciation particulière (d'autant que dans cette vision il me semble trouver, plus que l'écho lointain de l'article 42 de la Constitution finlandaise, celui de l'inquiétante conception exprimée par de Gaulle dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964). C'est un thème qui, fort opportunément, a été le centre d'une intervention de Favoreu à l'important Colloque d'Aix-en-Provence, en septembre 1988.

Enfin, c'est avec un grand intérêt et beaucoup de sympathie que l'on suit aujourd'hui en Italie l'affirmation progressive du rôle du Conseil constitutionnel, en tant que « juge » de la constitutionnalité des lois (selon une interprétation désormais largement répandue). Une telle évolution semble constituer un pas en avant décisif pour un système dans lequel un comportement mental tenace (qui trouve ses racines lointaines dans la convergence, de ce point de vue, des inspirations cependant globalement opposées de Montesquieu et de Rousseau) a longtemps empêché l'affirmation d'un système de justice constitutionnelle adapté au niveau de maturité de la démocratie française et comparable à celui qui existe dans de nombreux pays occidentaux du continent européen, qui ont depuis longtemps assimilé avec succès cette contribution décisive de l'analyse kelsénienne.

Que l'on me permette toutefois de dire, à ce niveau, que le rôle qu'assume désormais l'Elysée remet en discussion le choix de 1958 de faire participer au Conseil constitutionnel les anciens présidents de la République — même si la pratique de ces trente dernières années a montré plus de sagesse —, la solution italienne écartée par de Gaulle étant préférable, qui en fait des sénateurs à vie.

II. — La Ve République : de modèle négatif à modèle positif

L'attitude italienne à l'égard de la Ve République n'a pas changé subitement, mais a suivi pas à pas, tout au long de ces trente dernières années, l'évolution de la France vers un plus grand équilibre institutionnel.

Si l'on excepte l'extrême-droite, l'avènement du « principat plébiscitaire » a généralement été interprété par les forces politiques italiennes en termes extrêmement négatifs, du fait du mépris mal dissimulé par de Gaulle pour le Parlement dont le rôle est apparu longtemps écrasé par l'image du leader charismatique, dans sa prétention arrogante à se présenter comme le seul vrai dépositaire de la souveraineté nationale.

L'attitude italienne envers la Ve République a été ensuite longtemps conditionnée par un sentiment très critique envers son fondateur, notamment pour des raisons bien connues de politique européenne. Si en 1965 les sympathies de la gauche italienne allaient à F. Mitterrand, celles du centre et du centre-droit allaient sans hésitation à J. Lecanuet.

Même la brève phase de la présidence Pompidou fut interprétée de manière assez critique, dans la mesure où la reconnaissance de l'équivalence substantielle entre légitimité présidentielle et légitimité parlementaire ne semblait pas correspondre à une récupération significative d'autonomie et de vitalité par le pouvoir législatif, y compris à cause de l'omniprésence d'un parti majoritaire discipliné (aux traits anormaux par plus d'un aspect dans le panorama européen), voué à soutenir inconditionnellement les orientations présidentielles. La combinaison du fait majoritaire et de l'imposant arsenal d'instruments juridiques introduits dans la Constitution pour renforcer l'exécutif par rapport au Parlement (dans la perspective de l'absence d'une majorité solide) semblait alors créer une situation de déséquilibre difficilement compatible avec les exigences d'une société pleinement démocratique.

L'attitude de nombreuses forces politiques italiennes, des milieux culturels et en général de la presse a commencé à évoluer durant la période giscardienne, qui — s'étant atténuée l'identification politique entre l'Elysée et le parti majoritaire à l'Assemblée nationale — a été marquée par les réformes modestes mais intéressantes de 1974 et une dialectique plus vivante entre les institutions, même si les mécanismes constitutionnels de 1958 étaient toujours à la base d'une prééminence de l'exécutif qui ne pouvait plus désormais dériver du charisme d'un homme ou du poids du facteur partisan.

Au sein de la société italienne qui vivait justement pendant ces années une période caractérisée par un dialogue constant à tous les niveaux entre majorité et opposition, on ne pouvait pas ne pas observer sans quelque intérêt ce timide projet de décrispation politique de la France, promu (avec un faible succès) par le Président Giscard d'Estaing.

L'élection de F. Mitterrand à la fonction suprême a redonné ensuite au régime français son caractère majoritaire cependant modérant dans une certaine mesure la prééminence du chef de l'Etat par le rapport complexe entre l'Elysée et le Parti socialiste, qui grâce à son articulation idéologique et à sa dialectique interne a permis d'exorciser le spectre de l'Etat gaulliste où l'autorité présidentielle n'était pas contrebalancée par la vitalité nécessaire du Parlement.

L'acceptation progressive de la Ve République, au nom du réalisme, par F. Mitterrand qui l'avait durement contestée, la victoire de 1981 (après une longue attente) et l'effet d'entraînement exercé sur le PS, ont constitué un important objet de réflexion pour les socialistes italiens qui n'étaient pas encore parvenus à amorcer une dynamique de rééquilibrage de la gauche, sur le modèle de la gauche française, ni même à traduire l'activisme et l'impact de leur leader sur certains secteurs de l'opinion publique en une croissance parallèle des soutiens électoraux à leur parti. On rappellera même une tendance à la relecture « de gauche » de certaines œuvres de Schmitt, durant la dernière phase de la présidence Pertini.

Lors de son XLIVe Congrès, le Parti socialiste a fini enfin par opter pour une réforme introduisant en Italie l'élection directe du Président de la République (projet qui jusqu'alors n'était soutenu que par l'extrême-droite et quelques personnalités isolées, parmi lesquelles un brillant intellectuel destiné à jouer un grand rôle politique au PSI et au Gouvernement). A partir de ce moment, la Ve République devient un point de référence important pour l'élaboration théorique sur les institutions et pour les polémiques politiques italiennes. Ceux

qui, au nom d'un parlementarisme fortement rationalisé qui se réfère en partie au débat constitutionnel de la IVe République, s'opposent à l'élection directe du chef de l'Etat, tendent à donner des événements français qui ont suivi 1986 une image tendue et peu rassurante (mettant en évidence la distance qui sépare, notamment du fait de la structure différente de la société et des partis européens, la situation qui s'est créée sous la Ve République de celle qui se produit dans le système politique américain en cas de non-homogénéité entre le Président et le Congrès). Les critiques du modèle français auraient peut-être pu, plus opportunément, mettre en évidenee, à travers l'attitude de larges secteurs de la société, substantiellement favorables à la cohabitation, un symptôme de malaise face à une dialectique politique emprisonnée dans les schémas de la bipolarisation trop rigide qui s'est développée durant ces décennies en France (réaction psychologique qui a dans une certaine mesure préparé la situation dont les développements complexes sont aujourd'hui sous les yeux de tous).

Tout cela, par contre, n'a pas été relevé avec suffisamment de clarté au-delà des Alpes (où on a donné très peu d'importanee au débat sur la proportionnelle et aux évolutions complexes du système électoral français) car c'est justement le moment où émergent au sein de la société italienne des tendances favorables à des réformes institutionnelles qui, annulant les tendances associatives du passé, poussent à une bipolarisation politique plus accentuée, qui permettrait un rapport majorité-opposition moins différent de celui qui est la tradition sous la Ve République. On tend ainsi à refouler les symptômes du changement de ce dernier, juste au moment où, en France, les vieux piliers du jeu politique commencent, à plus d'un titre, à être ébranlés.

Si, jusqu'à hier, la nette fracture française entre majorité et opposition semblait aux Italiens un prix trop élevé à payer pour des institutions qui permettent une plus grande stabilité et une plus grande efficience des Gouvernements, on commence à présent à changer d'avis, se rendant compte que trop d'absences de pouvoir se sont accumulées. Non que l'opposition soit responsable d'une situation largement imputable aux difficultés internes de la majorité ; mais en Italie, l'absence d'un cadre institutionnel permettant de rendre celle-ci plus solide et plus homogène a donné une importance croissante à l'appoint souvent souterrain de la minorité, dans un équilibre qui a été décisif durant la phase de la poussée terroriste, mais qui n'est pas toujours compatible avec le fonctionnement correct du système en temps normal. Si la négociation permanente

entre majorité et opposition a longtemps semblé essentielle à l'intégration progressive d'une gauche marquée à l'origine par de fortes tendances antisystème, l'acquisition aujourd'hui d'un degré de cohésion sociale bien plus élevé qu'aux origines de l'Italie républicaine pose la question de l'évolution du pays vers une gouvernabilité plus sûre, rendant en même temps possible une réelle alternance au pouvoir (deux objectifs qui sont désormais atteints en France). C'est un débat subtil, qui se développe jusqu'à présent parmi les spécialistes italiens de façon codée, en opposant un modèle de démocratie qualifié (de façon impropre) de décisionniste au modèle de compromis d'origine kelsénienne.

III. — La constitution française et le débat italien sur les réformes institutionnelles

Alors que voici quelques années encore, on avait tendance à dire que les institutions italiennes étaient bonnes mais que les acteurs du jeu politique ne l'étaient pas, on considère clairement aujourd'hui (comme le dirait G. Mosca) que c'est dans des institutions qui présupposent les hommes meilleurs qu'ils ne sont que quelque chose ne va pas.

L'attention se tourne vers les grandes démocraties européennes. Depuis toujours, on a compris clairement (chez presque tous) que le modèle anglais n'était pas exportable ; la fascination du modèle allemand semble diminuer, même si un intérêt demeure pour certains aspects de sa législation électorale et si, comme sous la IVe République, une lecture superficielle du *Konstruktive Misstrauensvotum*, dont on ne saisit pas bien les effets limités, continue à circuler dans le monde politique italien. Il faut quand même rappeler la tentative du « groupe de Milan » d'en reprendre la logique de façon nouvelle, dans le cadre d'un projet substantiellement inspiré par le modèle néo-parlementaire élaboré par Duverger en 1956.

Comme on l'a déjà rappelé, la Ve République suscite désormais un grand intérêt.

La compréhension souvent incomplète du régime français, même lorsque celui-ci est considéré comme un modèle positif, est due pour l'essentiel à la difficulté de saisir que l'importance de son innovation tient dans la combinaison en un système cohérent de divers éléments institutionnels (comme J.-L. Parodi l'a récemment mis en évidence au Colloque *L'écriture de la Constitution*) qu'il n'est pas possible d'isoler sans en changer profondément les effets.

C'est le cas, par exemple, de la tendance de certains à rattacher la transformation du paysage partisan et de la dialectique politique française durant ces trente dernières années au seul système électoral majoritaire à deux tours. Il y manque la perception du fait que l'élection présidentielle et divers mécanismes constitutionnels bien connus et (en France) bien étudiés, aux effets substantiellement bipolarisants, ont à la longue sédimenté et stabilisé les coalitions politiques, de façon très différente, par exemple, de la dernière phase de la IIIe République, où, à la prépondérance des tendances bipolaires avant les élections, faisait rapidement suite le retour en force des tendances centripètes, dans un système que l'oscillation pendulaire des forces charnières contribuait à rendre inefficient et à discréditer aux yeux de l'opinion publique.

On constate en général que la question de la stabilisation des coalitions, après les élections législatives, n'est pas toujours affrontée avec une attention suffisante par tous ceux qui, même s'ils empruntent des modèles assez divers (et les voix qui se prononcent par exemple en faveur d'un système qui reprendrait — sous une forme nouvelle et révisée — la logique des apparentements de la IVe République ne manquent pas), pensent à des mécanismes contraignant les partis italiens à sortir de leur isolement conflictuel, en se présentant aux électeurs dans le cadre d'une coalition qui constituerait le support d'un Gouvernement stable et efficient.

D'un autre côté, les partisans de l'élection directe du Président de la République ne saisissent pas toujours l'interdépendance entre ses effets et ceux du système prévu pour les élections législatives comme élément essentiel de ce modèle français pour lequel ils montrent pourtant tant d'intérêt. Dans un contexte assez confus, à côté de ceux qui proposent le choix du chef de l'Etat par le peuple afin de créer un pôle d'unité essentiel qui contrebalance la fragmentation conflictuelle des forces politiques (conception qui se rattache en fait à la philosophie institutionnelle de de Gaulle, jamais cité par prudence) il y a ceux qui se réclament de Calamandrei, qui, à la Constituante italienne, avait proposé sans succès l'élection directe du chef de l'Etat, afin de faire surgir du multipartisme inorganisé de l'Italie deux coalitions alternatives et tendant à se stabiliser. Ces deux visions sont naturellement incompatibles.

Au-delà des affirmations théoriques, ceux qui proposent aujourd'hui en Italie une réforme combinant l'investiture populaire du Président et la proportionnelle (à peine corrigée par l'introduction de la *Sperrklausel*) pensent, sans le dire, à un modèle de type giscardien, qui fasse du Quirinal le multiplicateur institutionnel du pouvoir

d'un parti charnière, pris en tenaille entre les deux plus grandes formations politiques du pays (qui sont aujourd'hui hostiles à l'élection directe du chef de l'Etat). L'effet d'entraînement d'une éventuelle conquête du Quirinal par un représentant du PSI (un candidat communiste n'ayant selon toute probabilité aucune chance), liée à la possibilité d'attirer irrésistiblement les résidus des petites formations, pourrait susciter une dynamique à la française sans emprisonner pour autant ce parti dans la cage du système majoritaire à deux tours qui réduirait sa marge de manœuvre.

Lorsqu'on objecte qu'avec la proportionnelle dans un système du type de la Ve République, la dialectique politique pourrait évoluer à la longue vers une logique de type finlandais, voire de type weimarien (la traditionnelle rigidité de la bipolarisation française étant le prix à payer pour la stabilité des coalitions politiques), on ne manque pas d'opposer l'expérience autrichienne. Dans ce pays, comme on le sait, la centralité et la force des deux grands partis trouve cependant ses racines dans les caractéristiques très particulières d'une structure sociale qui n'a jamais laissé d'espace, dans l'après-guerre, aux tendances désagrégeantes qu'aurait pu susciter la proportionnelle. C'est là que se trouvent en fait les racines de la stabilité et de l'efficience des Gouvernements autrichiens, et non dans les effets de l'élection directe du Président que le système de partis a au contraire réussi jusqu'à présent à neutraliser.

Il faut relever enfin qu'au sein des formations qui s'opposent en Italie à l'élection populaire du Président de la République, les personnalités ne manquent pas qui semblent préparer — par une adroite stratégie médiatique — une longue marche politique apparemment conçue dans la perspective d'une telle réforme.

Il faut souligner à ce propos que, depuis quelques années, on constate la croissance de l'influence du *leader* au sein de nombreux partis italiens et du poids électoral de son image ; cette situation pourrait affaiblir les résistances à des choix institutionnels qui accentueraient la présidentialisation des partis, comme le démontre clairement l'évolution politique de la Ve République, bien mise en évidence par H. Portelli.

Une autre dimension éveille l'intérêt des observateurs italiens : le rapport entre loi et règlement tel qu'il a été fixé pour la première fois en France en 1958, afin de dépasser une situation caractérisée par un « Parlement accablé de textes et courant en désordre vers la multiplication des interventions de détail » (comme l'a rappelé M. Debré en présentant au Conseil d'Etat le projet de Constitution), image qui correspond parfaitement à la réalité italienne

de ces dernières années. Si, pour des raisons différentes, la solution française ne recueille pas encore un consensus général en Italie, tout le monde reconnaît aux constituants de 1958 le mérite d'avoir su affronter de façon originale et avec courage un problème essentiel, et, de plusieurs côtés, une réflexion attentive s'est développée pour vérifier la valeur d'un tel modèle, ainsi que ses qualités et défauts apparus concrètement durant ces années.

Le référendum français également (construit selon un modèle classique dont les conséquences bipolarisantes avaient déjà été pressenties par Max Weber) suscite ensuite un certain intérêt dans certains milieux politiques d'Italie, pays où le référendum « contre-pouvoir » a parfois contribué à rendre plus complexe et confuse la dialectique politique.

De temps en temps enfin les commentateurs s'arrêtent à la question intéressante de l'incompatibilité entre fonctions parlementaires et fonctions ministérielles ; ce choix, apprécié par l'opinion publique, est cependant considéré — avec quelque préoccupation — comme une solution technocratique par la majorité de la classe politique italienne (même par ceux qui sont favorables à l'élection directe du Président de la République, sans se rendre compte de l'impact qu'elle a eu sur les mécanismes de sélection du personnel politique français, par rapport à la IVe République, où le *cursus honorum* des hommes politiques était substantiellement identique à celui des hommes politiques italiens).

Il ne manque pas non plus des aspects des institutions italiennes qui attirent l'attention des observateurs français (il suffit par exemple de rappeler l'intérêt de beaucoup pour le modèle italien du Conseil supérieur de la Magistrature opposé à celui de la Ve République) ; mais ceci est une perspective que malheureusement je ne peux aborder ici puisqu'elle dépasse les limites du sujet qui m'est assigné.

On peut dire en conclusion qu'après une longue période dominée par les souvenirs négatifs de la IIIe République et de la vie brève et difficile de la IVe République, la Constitution française est désormais au centre de l'attention en Italie, pays qui non seulement a été profondément influencé par le droit privé et le droit administratif français, mais qui a connu dans le passé des périodes de grande attraction pour ses institutions politiques.

L'attention actuelle est très significative, car cette fois il ne s'agit pas d'un pays de l'Afrique francophone, ni du Portugal définissant dans sa constitution de 1976 les bases constitutionnelles de son plein retour à la démocratie, mais d'une société solidement démocratique, qui a su surmonter, avec un grand sens de l'équilibre,

des périodes très délicates de sa vie civile, et qui cherche aujourd'hui des types d'organisation plus à même d'atteindre les objectifs programmatiques fixés par la Constitution de 1948.

Il est cependant incontestable que, si la Ve République apparaît souvent comme référence, le discours n'est pas toujours assez rigoureux, au-delà même des déformations possibles dues à l'abîme profond qui sépare le milieu raréfié des chercheurs de celui de la presse et de celui des partis (encore que l'on puisse relever ces dernières années quelques exceptions notables).

La tâche difficile des intellectuels italiens est donc de s'opposer aux lectures instrumentales ou superficielles des institutions françaises, en faisant connaître la Ve République à l'opinion publique et aux forces politiques de leur pays, avec ses nombreuses qualités et ses quelques défauts (telle qu'elle est et non telle qu'on la voit à travers les lunettes de la politique ou telle qu'on voudrait qu'elle soit), en mettant aussi en évidence les différences structurelles existant entre les sociétés française et italienne, différences qui pourraient influer sensiblement sur le sens et sur les conséquences de mécanismes juridiques pourtant identiques. Il n'est pas toujours aisé de transplanter des institutions et des pratiques sociales dans des contextes différents de celui qui leur a donné naissance, comme nous l'enseignait déjà Voltaire. On voit encore une fois avec évidence le rôle fondamental et complexe de la recherche comparative comme base essentielle de la « politique du droit ».

(Traduit de l'italien par Mariangela Portelli.)

RÉSUMÉ. — *Les institutions françaises tiennent depuis quelques années une grande place dans le débat animé sur les réformes constitutionnelles en Italie. L'article examine l'évolution de l'attitude des forces politiques et des milieux culturels envers la Ve République.*