

ARTICLE DE LA REVUE JURIDIQUE THÉMIS

On peut se procurer ce numéro de la Revue juridique Thémis à l'adresse suivante :

Les Éditions Thémis

Faculté de droit, Université de Montréal

C.P. 6128, Succ. Centre-Ville

Montréal, Québec

H3C 3J7

Téléphone : (514)343-6627

Télécopieur : (514)343-6779

Courriel : themis@droit.umontreal.ca

© Éditions Thémis inc.

Toute reproduction ou distribution interdite
disponible à : www.themis.umontreal.ca

Droit constitutionnel comparé

Le gouvernement au Parlement selon le modèle semi-présidentiel. L'expérience française et les propositions de la Commission parlementaire pour les réformes constitutionnelles en Italie

Lucio PEGORARO

Professeur ordinaire de droit public comparé à la Faculté de droit de l'Université de Bologne (Italie)

Angelo RINELLA

Professeur agrégé de droit constitutionnel italien et comparé à la Faculté de Sciences politiques de l'Université de Trieste (Italie)

L'installation du cabinet D'Alema en Italie, à la suite de la crise de gouvernement du mois d'octobre 1998, a impliqué une relance du projet de réformes constitutionnelles qui avait été abandonné après l'échec de la Commission parlementaire des réformes constitutionnelles (appelée couramment « Commission bicamérale »). Au moment de la parution de ce texte, le Parlement italien aura probablement décidé s'il faut suivre la procédure ordinaire de révision constitutionnelle, prévue par l'article 138 de la Constitution (double vote à la majorité qualifiée et référendum s'il y a lieu); s'il faut mettre sur pied une nouvelle Commission bi-

camérale; s'il faut convoquer une assemblée constituante sur la base d'une loi constitutionnelle; enfin, s'il faut se limiter à réformer la loi électorale, à la suite d'une initiative référendaire, sans avoir à intervenir sur la Constitution.

Néanmoins, le débat qui s'est développé en Italie pendant de nombreux mois n'a pas manqué de marquer les partis politiques, la doctrine, le pays; il n'est pas improbable que tout projet de réforme s'inspire, au moins en partie, du projet élaboré par le Parlement en 1998.

Parmi les nombreuses thèses mises au point en matière de tendances politiques, l'une de celles-ci s'avère particulièrement signifi-

Cet article est le fruit de la collaboration des deux auteurs. Les paragraphes 1, 3 et 5 sont de Lucio Pegoraro et les autres d'Angelo Rinella.

cative et utile à l'analyse que nous nous apprêtons à entamer.

*[L]a fonction législative aussi, et non seulement les fonctions d'inspection, concourent à part entière à la détermination du pouvoir de direction politique : tantôt parce que normalement la législation est libre et donc politique par définition (dans les limites établies par la Constitution); tantôt parce que notre système, comme la plupart des systèmes juridiques des États contemporains, repose sur des structures dont la plupart sont de nature législative, ce qui fait que les décisions politiques ne deviennent pas effectives si elles ne reflètent pas les lois en vigueur.*¹

Bien que la présence de détermination de la politique nationale dans l'un ou dans l'autre organe constitutionnel soit considérée comme significative, voire essentielle en ce qui concerne la classification des régimes politiques au sein du débat juridique et encore plus du débat politique qui s'est développé en Italie au cours des dernières années en matière de révision de la Constitution, le problème de la législation est resté sous-jacent.

Non seulement dans les projets de réforme de la Constitution, mais aussi dans le texte du nouveau Règlement de la Chambre des députés et même sur le plan doctrinal, les thèmes de la législation ont souvent été traités avec insouciance, voire avec légèreté ou détachement².

¹ Ainsi L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, 3^e éd., Padoue, 1998, p. 321.

² Pour une critique plus approfondie, voir : Lucio PEGORARO et Angelo RINELLA, « Legislazione e processo formativo della legge nella proposta di

Et pourtant tout le monde se souvient encore de l'expérience du semi-présidentiel français que certains voyaient avec enthousiasme, d'autres d'un regard soupçonneux, la plupart évitant d'approfondir un sujet capital pour ceux qui s'occupent de l'évolution de l'expérience française et de la possibilité de l'appliquer « ailleurs »; d'où l'importance des dispositions prévues par le Titre V de la Constitution de la Cinquième République pour le modèle semi-parlementaire tel qu'il a été réalisé en France à partir de 1958³.

I. Les modèles semi-présidentiels et le processus législatif

Avant d'examiner le sujet du gouvernement au Parlement dans la Constitution de la Cinquième République et dans les projets de réforme en Italie, quelques précisions méthodologiques s'imposent en ce qui concerne la circulation de ces modèles en général.

On sait qu'au début le conflit « idéologique » dans la Commission parlementaire des réformes constitutionnelles portait sur l'opposition entre le modèle semi-présidentiel et le modèle du *premiership*⁴. Après avoir réglé le

revisione parlamentare », *Rass. parl.*, 1998, p. 17 et suiv.

³ Pour une analyse s'arrêtant au début des années 80, voir : Lucio PEGORARO, *Il Governo in Parlamento. L'esperienza della Quinta Repubblica francese*, Padoue, 1983.

⁴ Il n'est pas tout à fait exact de parler de « modèle » dans ce cas. En effet, le seul système qui prévoit l'élection directe du Premier ministre est celui en vigueur en Israël quoique M. Duverger et le Club Jean Moulin aient prévu cette possibilité pour faire sortir la France de l'impasse de la IV^e

problème d'une façon un peu rocambolesque en optant pour la première solution, la Commission mettait au point le modèle d'une forme de gouvernement prévoyant l'élection directe du Président de la République et, en même temps, l'instauration de rapports de confiance entre le gouvernement et le Parlement (ou bien l'une des Assemblées). Bref, les deux qualités juridiques essentielles du « modèle » heuristique formulé par Duverger il y a 25 ans, accueilli, non sans exceptions, par la plupart de la doctrine italienne⁵.

République; voir respectivement dans la littérature en langue italienne plus récente : pour Israël, F. RESCIGNO, *Scritti sul sistema istituzionale israeliano*, Rimini, 1996; S. BALDIN, « La forma di governo nello Stato d'Israele », dans Louis PEGORARO et Angelo RINELLA (dir.), *Semipresidenzialismi*, Padoue, 1997, p. 283; E. OTTOLENGHI et R.Y. HAZAN, « Aspettando la Costituzione », *Quad. cost.*, 1997, p. 283; sur l'hypothèse de l'élection populaire du premier ministre : Maurice DUVERGER, « La forma di governo semipresidenziale : Francia, Italia ed Europa », *Dir. e Soc.*, 1997, p. 149.

⁵ Comme le fait remarquer, dans la doctrine italienne, C. FUSARO, « Considerazioni a partire dalla legge 81/93 sulla forma di governo nella transizione italiana », *Legalità e giustizia*, 1995, n° 3, selon Duverger le premier à avoir utilisé l'expression « semi-présidentialisme » a été le directeur du quotidien *Le Monde*, Hubert Beauve-Méry, dans un commentaire du 8 janvier 1959 (Charles de Gaulle avait été élu le 21 décembre 1958). Maurice Duverger s'en empara dans son manuel : Maurice DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11° éd., Paris, P.U.F., 1970, p. 277, et dans des œuvres parues plus tard : Maurice DUVERGER, *La monarchie républicaine*, Paris, Laffont, 1974, p.

En fait, dans l'expérience réelle, les modèles historiques présentant les caractéristiques abstraites du « semi-présidentialisme » fonctionnent d'une façon différente, en relation avec des variables de nature juridique ou politique, allant des pouvoirs du Président de la République, et notamment le pouvoir de dissolution, au système électoral adopté, du niveau de décentralisation à l'organisation du Parlement et aux compétences de la deuxième Assemblée, du rôle de la Cour constitutionnelle à l'existence de majorités « divergentes »⁶, du système de partis à la présence de chefs charismatiques, et ainsi de suite⁷.

Il ne faut donc pas nous surprendre si chaque fois que l'on

122 et suiv., Maurice DUVERGER, *Échec au Roi*, Paris, Albin Michel, 1978, p. 18, etc. La circonstance signalée a été reprise par M. DUVERGER, dans « Le nuove frontiere della democrazia », *Rass. parl.*, 1996, p. 271; voir aussi : C. FUSARO, *Le radici del semi-presidenzialismo*, Soveria & Mannelli, 1998, et Constance GREWE-LEYMARIE et Hélène RUIZ-FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, 1995, p. 593-634.

⁶ En dernier, en Italie, il étudie *Elementi per una analisi della cohabitation nelle istituzioni della V Repubblica francese*, Gênes, A. Canepa, 1994.

⁷ Pour cette raison, au lieu de *Semipresidenzialismo* (au singulier), les éditeurs ont préféré intituler *Semipresidenzialismi* (au pluriel) le n° 3 des *Quaderni giuridici del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Trieste*, *op. cit.*, note 4, en mettant ainsi l'accent sur la variété de types que ce modèle comporte, variété qui a été mise en évidence, malgré le titre, par S. CECCANTI, O. MASSARI et G. PASQUINO, dans *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bologne, 1996.

reçoit des modèles, et même, consciemment ou inconsciemment, dans l'élaboration théorique et dans l'analyse scientifique, nous avons tendance à « hybrider » le modèle abstrait avec l'archétype des modèles mis en place dans la réalité : le modèle français⁸.

Ce modèle a notamment été pris en considération dans les pays de l'Europe de l'Est lorsqu'il a fallu envisager de nouvelles formules de Constitution⁹; pour ce qui est des spécialistes italiens, dans le vaste débat articulé de ces dernières années, ils étaient pratiquement tous d'avis qu'il fallait regarder l'expérience de la France même en présence d'autres expériences tout aussi intéressantes (soit pour favoriser l'importation de ce modèle, soit pour s'y opposer).

On a remarqué que,
dans la grande majorité des expériences semi-présidentielles la stabilité et l'autorité du pouvoir exécutif ont été atteintes grâce à des processus de type majoritaire [...] et au renforce-

ment de la mission politique du Premier ministre, ce qui a provoqué une évolution de la dyarchie dans le sens d'une nouvelle définition des fonctions du Président de la République, relégué dans un domaine de compétences préétablies.¹⁰

À notre avis, le fonctionnement des institutions de la Cinquième République – et, surtout, ce qu'elles représentent par rapport aux multiples expériences appelées « semi-présidentielles » – a été assuré par la mise en place d'un très grand nombre d'instruments permettant au gouvernement d'assumer la direction de la politique législative en plus d'autres mesures essentielles à définir le régime politique¹¹.

Mis à part la distinction entre domaine législatif et domaine réglementaire et les instruments procéduraux qu'ils comportent (l'irrecevabilité en raison de l'ingérence de la compétence réglementaire), il suffit de rappeler, parmi les institutions constitutionnalisées : la réduction des sessions parlementaires, le problème ayant été réglé par la récente loi constitutionnelle¹²; l'irrecevabilité financière, conformément à l'article 40 de la Constitution; la priorité de l'ordre du jour¹³; la possibilité pour le gouvernement de saisir des commissions spéciales¹⁴; le

8 Sur ce point, voir notamment : Angelo RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e « circolazione » del modello francese in Europa centro-orientale*, Turin, 1997, en particulier p. 83 et suiv.

9 Voir : Angelo RINELLA, « Semipresidenzialismi » in *Europa centro-orientale. I casi di Polonia e Romania*, dans S. GAMBINO (dir.), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997, p. 271; Angelo RINELLA, « I "Semipresidenzialismi" nell'Europa centro-orientale », dans L. PEGORARO et A. RINELLA (dir.), *op. cit.*, note 4, p. 219; C. FILIPPINI, *Elementi presidenziali e parlamentari nelle Repubbliche della Comunità degli Stati Indipendenti*, dans L. PEGORARO et A. RINELLA (dir.), *op. cit.*, note 4, p. 203.

10 M. VOLPI, « Esiste una forma di governo semipresidenziale? », dans L. PEGORARO et A. RINELLA (dir.), *op. cit.*, note 4, p. 40.

11 Voir : L. PEGORARO, *op. cit.*, note 3, et pour en savoir davantage sur l'utilisation de ces instruments, voir : A. RINELLA, *op. cit.*, note 9, 2^e partie, *passim*.

12 Art. 28 de la Constitution.

13 Art. 48, 1^{er} al. de la Constitution.

14 Art. 43, 1^{er} al. de la Constitution.

vote bloqué¹⁵; la faculté de provoquer la réunion de la Commission mixte paritaire¹⁶; la possibilité d'adopter des textes non votés par l'Assemblée sauf dans le cas d'une motion de censure votée par la majorité des membres¹⁷.

Or, s'il faut reconnaître que, dans le cadre d'un État libéral-démocratique, les instruments fournis par le Général de Gaulle et M. Debré au gouvernement français sont plus consistants que ceux dont disposent les autres exécutifs, trois observations s'imposent.

Premièrement, toute sous-espèce de système semi-présidentiel ne peut pas renoncer à fournir au gouvernement des instruments solides de conduite de la majorité, sous peine de rendre vains les objectifs de stabilité poursuivis. La portée pourra changer à chaque fois, mais un gouvernement faible face au Parlement amoindrit l'efficacité de ce modèle. C'est comme un non-sens par rapport aux caractéristiques coessentielles de celui-ci.

Deuxièmement, si un gouvernement « fort » est un élément constant dans le régime politique semi-présidentiel, par ailleurs, il n'est pas vrai qu'*uniquement* dans cette forme de gouvernement l'exécutif et le Premier Ministre en particulier soient investis, par la Constitution ou en vertu de conventions, de coutumes ou de règlements parlementaires, de pouvoirs importants à l'égard du Parlement : il suffit de penser à la priorité de l'ordre du jour au Royaume-Uni, en Allemagne, en

Espagne¹⁸, à l'irrecevabilité des propositions impliquant une dépense, en Espagne, ou à d'autres instruments assurant le déroulement du processus législatif et un partage précis des responsabilités.

Le thème du renforcement du gouvernement au Parlement est donc *contraignant*, d'une part, pour ceux qui s'orientent vers l'adoption du modèle semi-présidentiel; d'autre part, il est *aride*, voire *neutre* par rapport aux choix fondamentaux qui sont à envisager en Italie : « élection du Président ou du Premier Ministre? Un Président "fort" selon le modèle français, ou un Président "faible" selon le modèle autrichien? ».

Troisièmement, indépendamment de l'utilisation des instruments que nous venons de mentionner, les effets souhaités ne sont pas strictement dus à leur mise en place, mais simplement à la capacité de les utiliser et à l'effet dissuasif qu'ils comportent. D'autre part, il ne faut pas oublier que la variété et la différente puissance des institutions et des procédures dont dispose le gouvernement permettent d'en faire une utilisation diverse; en ce qui concerne la France, la cohérence du Titre V de la Constitution avec la souplesse du système tel qu'il a été développé dans la pratique en est la preuve. En effet, chaque fois qu'il y a cohésion entre la majorité parlementaire et la majorité présidentielle, ou si elle fait défaut, se-

¹⁵ Art. 44, 3^e al. de la Constitution.

¹⁶ Art. 45 de la Constitution.

¹⁷ Art. 49, 2^e et 3^e al. de la Constitution.

¹⁸ En Espagne, par exemple, l'article 89, 1^{er} al. de la Constitution, prévoit que « [l]a procédure des projets de loi sera régie par les règlements des Assemblées sans que la priorité accordée aux projets de loi [du Gouvernement (N.d.A.)] empêche la réalisation de l'initiative [...] » par d'autres sujets.

lon les différentes circonstances politiques, l'exécutif/gouvernement a pu (et pourra, le cas échéant) puiser à l'une ou l'autre des ressources que les articles 34 et suivants de la Constitution mettent à sa disposition.

II. Le gouvernement au Parlement dans l'expérience française

Sans vouloir effectuer une analyse minutieuse et approfondie de l'évolution de l'application pratique des dispositions du Titre V, nous nous limiterons à signaler quelques-unes des données les plus significatives de manière à en tirer des indications pouvant servir à l'appui des hypothèses de travail, mais avec un avertissement : *d'ordinaire* (à quelques exceptions près), les chiffres relatifs à l'utilisation des instruments procéduraux (de procédure/ actes de procédure) permettant d'assurer la suprématie du gouvernement au Parlement, de gérer la politique législative, d'accorder la stabilité, sont faibles.

Le retentissement du « scandale » (mais c'était peut-être salutaire) qui a vu la compétence résiduelle accordée au règlement est connu de tout le monde.

La cohésion entre la majorité parlementaire (et gouvernementale) et la majorité présidentielle, dans sa première phase, et la jurisprudence du Conseil constitutionnel et la prudence des différents gouvernements à partir des années 80, ont mené à un emploi extrêmement modéré de l'irrecevabilité par violation de la compétence revenant au règlement; seul le Sénat, en 1986 et surtout en 1993, dans le cadre du vote de la loi sur le financement des établissements scolaires privés, a connu

des exceptions importantes¹⁹. Cela ne veut pas dire qu'après des périodes de stabilité dans les deux assemblées, les gouvernements se plaignent de l'envahissement du domaine réglementaire par des projets de loi ou des amendements (comme dans six cas, en 1994); le Conseil constitutionnel, s'il en est saisi, peut statuer en conséquence.

En ce qui concerne l'irrecevabilité budgétaire des projets de loi, le recours généralisé à l'exception relative – surtout de 1959 au début des années 60 et, en moindre mesure, jusqu'à la moitié des années 70 – a été suivi d'une baisse vertigineuse de l'application de l'article 40 de la Constitution (dans les dix dernières années, on peut dénombrer les exemples sur les doigts de la main).

Il n'en a pas été ainsi pour les amendements : depuis 1970, les amendements déclarés irrecevables par violation de cette disposition ont été d'environ une centaine par an, avec des crêtes de 923 irrecevabilités en 1994 à l'Assemblée nationale, 300 en 1995, 352 à la fin de la neuvième législature et 495 dans la dixième, depuis les élections jusqu'au 21 avril 1997 (quelques dizaines au Sénat au cours des deux dernières décennies).

Dans le même temps, les deux Assemblées ont eu également recours aux autres formes d'irrecevabilités prévues par la Constitution ou par les règlements parlementaires²⁰ : d'une manière géné-

¹⁹ Cette année-là, cinquante-trois déclarations d'irrecevabilité aux termes de l'article 41 de la Constitution ont été enregistrées au Sénat.

²⁰ Voir : J.L. PÉZANT, « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires ».

rale avec modération²¹, parfois avec une fréquence inouïe (compte tenu de l'abus de l'obstructionnisme de la part de la minorité ou de la « fronde » d'une partie de la majorité), jusqu'à atteindre le sommet en 1993 (plus de 2 400 à l'Assemblée nationale, plus de 3 200 au Sénat).

Le recours à la procédure du scrutin unique, mieux connue comme « vote bloqué », montre des tendances instables, vraisemblablement imputables à des facteurs de nature politique et institutionnelle si nous nous en tenons à la lecture des statistiques parlementaires; une faible utilisation de 1959 à 1962, qui s'est accrue au lendemain de la révision de 1962; période tranquille jusqu'en 1986 (hormis 11 demandes en 1980 à l'Assemblée nationale et 123 au Sénat), puis remontée en 1986-87 et de nouveau de 1990 à 1993; très faible utilisation dans les années suivantes jusqu'à 1997.

Les différents gouvernements qui se sont succédés de 1958 à 1981 n'avaient eu recours que 18 fois à une autre procédure, prévue par l'article 49, 3^e al., permettant d'adopter un texte sans vote, au cas où une motion de censure ne serait pas déposée et donc votée après que la confiance ait été accordée à un texte. Les gouvernements Rocard, Cresson et Bérégozoy l'ont utilisée 39 fois en l'espace de cinq ans (1988-1993); ensuite les gouvernements Balladur et Juppé y ont eu recours à

taires », *Rev. Fr. Sc. Pol.*, 1981.144 et suiv.

²¹ Par exemple, à l'Assemblée nationale, aucune déclaration n'a été faite en ce sens de 1983 à 1987, en 1989, en 1992, tandis qu'en 1991 il y en a eu trois et sept en 1994.

plusieurs reprises (mais depuis 1995 on ne dénombre que trois cas)²². L'utilité de cette faculté a été ressentie chaque fois que son utilisation était vu comme nécessaire à la cohésion d'une majorité partagée, et pour empêcher que les voix d'une partie de cette majorité ne s'accumulent avec celles de l'opposition, comme en novembre 1990 au sujet des charges sociales et en 1992 à l'occasion des négociations Agétac.

Sans nous attarder sur d'autres facultés et procédures assurant au gouvernement le contrôle du processus législatif et de la majorité, comme la priorité de l'ordre du jour, la faculté de créer des commissions spéciales et de soumettre un texte à la commission mixte paritaire ou de laisser le dernier mot à l'Assemblée nationale, etc., nous constatons, d'une part, que leur variété a permis d'adapter leur utilisation aux circonstances politiques et institutionnelles. D'autre part, nous constatons que dans une situation de *normalité institutionnelle*, leur utilisation est restreinte, tandis qu'elle augmente lorsqu'il s'agit d'assurer la stabilité du gouvernement et de la majorité, ou de faire approuver des textes jugés essentiels à la réalisation d'un programme.

Encore une observation : quels que soient les objectifs préétablis (sans aucun doute l'hypothèse considérée comme naturelle par les membres de l'Assemblée constituante envisageait la correspondance entre les majorités

²² Voir : S. CECCANTI, « Il sistema semi-presidenziale francese : cosa dice la costituzione, come funziona nella realtà », dans S. CECCANTI, O. MASSARI et G. PASQUINO, *op. cit.*, note 7, p. 83.

présidentielles et parlementaires), les processus régis par le Titre V de la Constitution française ont démontré avoir dépassé le cap de la cohabitation et se prêter *en tout cas* au renforcement du gouvernement. Somme toute, la dyarchie au sein de l'exécutif ne semble aborder qu'à peine la question du gouvernement au Parlement : si le gouvernement est l'expression du Président de la République, l'orientation exprimée par l'exécutif considéré dans son ensemble s'en trouvera renforcée; en cas contraire, « seulement toléré » le gouvernement « accepté » par le Président sera quand même un gouvernement fort, et le Président aura éventuellement à rechercher dans la Constitution et dans les conventions des instruments différents aptes à assurer un équilibre.

En France non plus les projets de révision formulés par la Commission Vedel ne visent à l'affaiblissement des instruments dont dispose le gouvernement; l'acceptation globale des articles 39 et 40 dans leur version actuelle n'est compensée que par la constatation de la pratique qui consiste à utiliser le vote bloqué, comprenant les amendements proposés par le gouvernement après le dépôt d'un projet, pour éviter ensuite l'obligation d'en saisir le Conseil d'État, d'où la suggestion d'étendre cet avis aux amendements aussi. Par ailleurs, la Commission propose d'accorder également aux Présidents des Assemblées la faculté d'activer la Commission mixte paritaire, mais elle alourdit davantage la procédure visée à l'article 49, 3^e al., en ce sens que le gouvernement pourrait poser la question de confiance non seulement sur son texte, mais aussi

contre une proposition parlementaire.

La leçon de l'expérience française, en ce qui concerne les événements italiens, peut se résumer ainsi : quels que soient les pouvoirs accordés au Président de la République, si l'objectif à atteindre est la stabilité accrue du gouvernement, ne serait-ce qu'à travers une rationalisation du processus législatif, il faut fournir à celui-ci les instruments appropriés : puissants et, surtout, divers.

III. Les propositions de la Commission parlementaire des réformes constitutionnelles

À notre avis, la Commission parlementaire des réformes constitutionnelles n'a pas fait un effort suffisant pour renforcer le gouvernement au Parlement.

Une analyse approfondie de la matière disséminée dans le texte fait ressortir le *bas profil* qu'elle souhaitait maintenir à ce propos, soulignant ainsi que l'on était bien d'accord pour emprunter au système français l'élection directe du Président de la République, mais pas ce que le modèle semi-présidentiel « entraîne » inéluctablement (mis à part le système électoral) pour atteindre des objectifs conformes à la nature de celui-ci.

En ce qui concerne l'initiative, le pluralisme caractéristique de la Constitution actuelle a été maintenu, malgré l'échec presque total de toute proposition étrangère à l'association gouvernement/membre du Parlement. Contrairement au texte actuel, le projet de la Commission, sur l'exemple de ce que la Constitution française éta

blit et de ce que l'on observe dans la réalité dans d'autres institutions par coutume ou en vertu d'un règlement parlementaire, prévoyait la priorité de l'ordre du jour du gouvernement²³. Il s'agit là d'un instrument propre à dégager la responsabilité politique en vue de la réalisation d'un programme, restituant à l'exécutif un rôle important, voire capital dans la programmation parlementaire, exécutif qu'on regardait jusqu'à présent comme un « festin de pierre » ou bien comme un otage de la minorité et de la majorité (en attendant d'apprécier les résultats de la réforme du *Règlement des Assemblées*, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1998).

Un deuxième instrument visant à renforcer le rôle du gouvernement était réglementé, bien qu'avec des carences sur le plan de la rédaction, par le même article qui portait sur la priorité de l'ordre du jour, à mi-chemin entre l'approbation dans un délai imparti et le vote bloqué, de manière à permettre au gouvernement de recourir au vote bloqué et de soumettre à l'assemblée un texte ne comprenant que les amendements proposés ou acceptés par lui, uniquement si le délai d'approbation imparti par le gouvernement est expiré. Autrement dit, conformément aux dispositions de la Commission, la procédure normale de débat et de vote des amendements aurait été suivie même si le gouvernement soulignait l'urgence d'approuver un texte et même si les amendements rejetés étaient mis de côté dans le cas où le délai serait expiré.

²³ Voir l'article 102, 3^e al. du projet de loi constitutionnelle.

La troisième et dernière tentative de rationalisation s'arrêtait également à mi-chemin : l'article 112, dernier paragraphe du projet prévoyait la possibilité pour les Assemblées, en cas d'opposition du gouvernement, de faire passer des dispositions impliquant un nombre plus élevé de charges uniquement à la majorité absolue des membres. Il faut remarquer la différence fondamentale par rapport aux dispositions de la Constitution française :

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

La formulation donnée par la Constitution française permet d'atteindre plusieurs objectifs : l'imputation de responsabilité pour les dépenses publiques, après l'approbation du budget par *le Parlement*, revient directement au gouvernement; la rigueur des dépenses publiques est sauvegardée; surtout, les projets de loi et les amendements suivent de nouveau leur cours naturel et ne risquent pas de se transformer en instruments de propagande à l'usage des électeurs. Selon le célèbre aphorisme de Lord Thoring, « *Bills are made to pass, as razors are made to sell* » (les projets de loi sont faits pour être votés de même que les rasoirs sont fabriqués pour être vendus)²⁴.

En France, un membre du Parlement doit veiller à ce que ses

²⁴ Cité par Garth C. THORNTON, *Legislative Drafting*, 2^e éd., Londres, Butterworths, 1979, p. 113.

projets ne dépassent pas le plafond fixé, sous peine d'irrecevabilité. Dans le projet de la Commission bicamérale, au contraire, c'était *la loi* qui devait répondre à certaines conditions de rigueur budgétaire, ce qui impliquait que chaque membre du Parlement pourrait « faire monter les enchères » et s'accorder les crédits des électeurs, tout en étant conscient de leur inexigibilité.

La liste des instruments de rationalisation s'achève : à défaut d'une majorité stable, renforcée par un lien au sein d'un parti et par la suprématie du rôle du Premier ministre (comme au Royaume-Uni), voire affaiblie par un système électoral embrouillé et confus au dire de la plupart des juristes et des politologues²⁵, on ne voit pas vraiment comment cette réforme aurait pu atteindre les objectifs fixés.

En particulier, il faut remarquer le refus de tout « renversement du fardeau de la preuve » en ce qui concerne le rapport de confiance, comme prévu par l'article 49, 3^e al. de la Constitution française,

permettant l'approbation d'une loi uniquement dans le cas où la majorité *s'y opposant* ferait défaut. Naturellement, cela crée des difficultés dans la mise en œuvre de la détermination par la loi de la politique nationale, aussi bien dans le cas d'un gouvernement faisant preuve de cohésion, mais avec une majorité restreinte, que dans le cas d'un gouvernement avec une ample majorité, mais sans cohésion (dans cette hypothèse, en effet, le risque de « chantage » de la part des petits groupes qui soutiennent le gouvernement s'accroît).

*

* *

Au cours du débat, non seulement la Commission parlementaire mais, comme nous l'avons signalé au début, la doctrine juridique et politique ont mis l'accent sur des aspects autres que ceux du processus législatif et des procédures s'y rapportant. Outre le système électoral, d'importance capitale mais dépourvu d'une réglementation sur le plan constitutionnel, nous avons abordé à chaque fois la question du pouvoir des crises, de la dissolution, de l'usage du référendum, etc. Si cela touche à la pathologie de la forme de gouvernement et s'avère important en vue d'une rationalisation, il n'en est pas de même au niveau du quotidien.

Pour la vie de chaque jour, ce qui compte c'est qu'un programme du gouvernement plus ou moins légitimé puisse être réalisé par le biais d'un instrument issu d'une force politique plus incisive, qui est la loi, susceptible de le rester dans le temps, avec les modalités

²⁵ Il n'est pas rare de trouver, dans la presse quotidienne et dans la presse scientifique, des adjectifs comme *orrendo* (effroyable), *assurdo* (absurde), qualifiant tantôt le système électoral actuellement en vigueur, tantôt les innombrables mystères qui, de temps en temps, font l'objet de proposition dans la scène politique italienne. G. Sartori peut être considéré comme le chef de file du mouvement visant à mettre en place un système électoral approprié à la forme de gouvernement choisie par la Commission bicamérale. Par ailleurs, il ne cesse d'exprimer son opinion dans de nombreux articles de fond publiés dans le *Corriere della Sera* (par exemple, l'adjectif *orrendo* [effroyable] désignant le système actuel y figurait le 12 novembre 1997).

et les responsabilités que ce système comporte. Somme toute, sous réserve des garanties inviolables pour le Parlement, pour l'opposition et pour les membres du Parlement, toute réforme tendant à aller à l'encontre ou qui, à l'avenir, irait à l'encontre du lien direct entre la majorité, son gouvernement et les électeurs, est destinée à demeurer inachevée.