

Giorgio Grasso*

XI^{ème} Congrès français de Droit constitutionnel

Toulon, 15-17 juin 2023

Atelier 7 « Évolutions constitutionnelles en Méditerranée »

“Scores” de la démocratie et droit constitutionnel : un regard comparé sur la France et l’Italie (premières réflexions)

(Synthèse provisoire pour le débat oral dans l’Atelier)

1. En s’inscrivant dans un Atelier qui vise à réfléchir sur les principales mutations et tendances affectant les systèmes constitutionnels des pays situés sur les rives de la Méditerranée, cette communication veut s’intéresser aux évolutions d’ordre politico-constitutionnel et aux évolutions concernant les droits et les libertés fondamentaux (les axes n° 1 et n° 3 de la grille d’analyse de l’Atelier) que la France et l’Italie ont vécu dans les dernières années, évolutions qui seront examinées du point de vue des Rapports, des indicateurs et des indices de démocratie publiés chaque année par un ensemble d’institutions et d’observatoires internationaux, tels que *Freedom House (FH)*, *Economist Intelligence Unit* et *Varieties of Democracy (V-Dem)*¹.

Cette perspective de classer la démocratie (et au contraire la « non démocratie »), un peu inhabituelle peut-être parmi les constitutionnalistes, permet de s’interroger sur le niveau de démocratie dans la plupart des États du monde et même sur certaines définitions de la notion de démocratie, tirées de ces « greffiers » de l’état de la démocratie sur la planète : « Electoral democracies » selon *Freedom House*, avec l’attribution d’un score à 210 pays et territoires, respectivement considérés « free »,

* Professeur ordinaire de Droit constitutionnel à l’Université de l’Insubria, Département de Droit, Economie et Cultures, Via Sant’Abbondio 12, 22100, Como, Italie. E-mail : giorgio.grasso@uninsubria.it

¹ Outre les trois organisations déjà mentionnées, pour la version définitive de cette communication ils seront utilisés aussi les Rapports annuels de *Human Right Watch*, qui, depuis plus de 30 ans, sans classer les différents pays sur la base d’un score numérique, fournit pour une centaine d’États une description des événements les plus significatifs de l’année, en ce qui concerne en particulier la violation des droits de l’homme. Mais pour les 27 États membres de l’Union Européenne on devra consulter également les Rapports annuels sur l’état de droit préparés par la Commission européenne.

« partly free » et « not free »² ; « Full democracies » and « Flawed democracies » – mais aussi « Hybrid regimes » et « Authoritarian regimes » – pour le *Democracy Index*, établi de manière périodique par l'*Economist Intelligence Unit*, en se référant à 165 pays, avec l'exclusion des micro-États³; « Liberal democracies » and « Electoral Democracies – mais aussi « Electoral autocracies » et « Closed autocracies » – pour *V-Dem*, de l'Université de Göteborg, qui concerne 202 pays⁴.

Dans le cadre de cet Atelier toutes ces différentes notions seront examinées par rapport à l'expérience de la France et de l'Italie, dans le but d'essayer de commencer à répondre à quelques questions fondamentales :

- a) Quelle est la position de la France et de l'Italie dans la « grande famille » des démocraties consolidées, les soi-disant « western democracies », qui sont devenues en Europe le rempart des valeurs sur lesquelles l'Union européenne est fondée, selon l'article 2 du Traité de l'Union européenne ?
- b) Comment ces observateurs indépendants évaluent-ils les événements (et les évolutions d'ordre) politico-constitutionnelles des deux États qui font l'objet de l'analyse ?
- c) Comment ces institutions considèrent les évolutions affectant les droits et les libertés fondamentaux ?
- d) Quels sont les points critiques de la consolidation démocratique des deux différents pays ?
- e) Quelle a été la régression démocratique que la France et l'Italie ont souffert à cause de la pandémie, dans un cadre général selon lequel « Democracy wilt under the pandemic », la démocratie se fane sous la pandémie, comme *Freedom House* avait bien souligné dans son rapport de 2021⁵ ?

2. Chacun des observateurs internationaux susmentionnés utilise des indicateurs différents pour évaluer le niveau de la démocratie dans les différents pays examinés; en croisant les résultats et les scores obtenus par la France et l'Italie, on peut constater, du point de vue du *Democracy Index*, qu'entre 2006 et 2022 la France a été classée cinq fois entre les « full democracies » (position reconnue aux pays qui obtient un score entre 8/10 e 10/10)⁶, tandis que l'Italie a toujours figuré parmi les « flawed democracies » (reconnu aux pays qui obtient un score entre 6/10 et 10/10), avec un score maximum

² Voir <https://freedomhouse.org/>.

³ Voir <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>.

⁴ Voir <https://www.v-dem.net/>.

⁵ Voir https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021_World_02252021_FINAL-web-upload.pdf, 23.

⁶ Le score a été de 8.07 en 2006 et 2008, 8.04 en 2014, 8.12 en 2019 et 8.07 en 2022.

de 7.98 sur 10⁷. Pour *Freedom House*, qui se concentre en particulier sur les conditions de la démocratie électorale, les deux États en comparaison sont considérés (entre 2016 et 2022) comme des États libres (*free States*), avec un score pratiquement identique, oscillant entre 89/100 et 90/100. Enfin, selon *V-Dem*, depuis 2016 et jusqu'à présent, la France et l'Italie sont perçues comme des démocraties pleinement libérales (*Liberal democracies*), avec la France juste devant dans le classement final (pour le Rapport 2023, concernant l'année 2022, la France est classée au 13^{ème} rang, avec un score de 0,8, l'Italie au 19^{ème}, avec un score de 0,77).

Ne faisant qu'anticiper ce qui sera dit par la suite, à propos de la régression démocratique provoquée par le Covid-19, on peut déjà souligner que selon le *Democracy Index 2022*, le dernier Rapport disponible de l'*Economist Intelligence Unit*, la France est revenue dans la catégorie de la pleine démocratie (« full democracy »), « principalement en raison d'un renversement des mesures de lutte contre la pandémie qui avaient porté atteinte aux libertés des citoyens en 2020-2021 ».

3. Toutefois, par rapport à deux des axes de réflexion proposés par la grille d'analyse de cet Atelier, comment l'*Economist Intelligence Unit*, à travers les *Democracy Index* annuels, *Freedom House* et *V-Dem* ont apprécié les événements, les évolutions d'ordre politico-constitutionnel et les évolutions concernant les droits et les libertés fondamentaux qui ont traversé la France et l'Italie dans les années plus récentes ?

Du point de vue temporel, si pour la France l'analyse semble devoir démarrer de l'élection d'Emmanuel Macron en mai 2017⁸ et pour l'Italie du moment de la formation du premier gouvernement dirigé par Giuseppe Conte en juin 2018⁹, pour l'objectif plus limité de la discussion orale dans l'Atelier je me concentrerai sur la période de la crise sanitaire et sur les perspectives immédiates du post Covid-19. La pandémie, en effet, a représenté le banc d'essai réel de toutes les principales tendances des

⁷ Ce score a été obtenu dans les années 2008, 2015, 2016 et 2017.

⁸ La victoire de Macron a démontré pour *Freedom House* (Rapport 2018, concernant l'année 2017) la fragmentation du traditionnel système des partis politiques français, en reflétant la méfiance de l'opinion publique à l'égard des partis autrefois dominants.

⁹ Pour ce qui concerne l'Italie, la formation d'un gouvernement anti-establishment, qui inclut un parti d'extrême droite et anti-immigrés (la Lega de Matteo Salvini) et « le risque d'une détérioration des libertés civiles », en mentionnant les mesures prises contre les Roms et la ligne dure des décrets-lois concernant l'immigration, ont provoqué une forte baisse du score de l'Italie pour le *Democracy Index 2018*. On verra plus avant que le Rapport 2019 de la même institution (*Democracy Index 2019*) considère l'Italie (avec l'Autriche, la Belgique et l'Espagne) comme un exemple d'une « un-confortable coalition », dans le cadre d'un système politique très fragmenté, aussi pour la présence de partis politiques antisystème et populistes.

systèmes constitutionnels de la plupart des pays du monde, démocratiques ou pas, y compris la France et l'Italie.

4. À commencer par la France et par les résultats de *Freedom House*, l'institut, dans son Rapport 2021, ayant comme objet l'année 2020, souligne que les restrictions mises en œuvre en France pour empêcher la propagation du Covid-19 « ont été appliquées de manière disproportionnée aux membres des groupes marginalisés ». En particulier le Rapport rappelle que selon *Amnesty International* lors du premier confinement « les amendes pour infraction aux règles de confinement étaient trois fois plus élevées en Seine-Saint-Denis, le Département le plus pauvre de la France métropolitaine, que dans le reste du pays, même si les habitants de la Seine-Saint-Denis respectaient les règles au même titre que les autres habitants du pays ».

Il est intéressant noter que ce point critique, ainsi que le meurtre de Samuel Paty et le projet de loi qui en a suivi et qui portera à l'approbation de la Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République (ou Loi contre le séparatisme) et la brutale agression du producteur de rap Michel Zecler, représentent pour *FH* les développements clés (*Key Developments*) permettant d'évaluer le niveau démocratique de la France au cours de l'année.

A propos du Covid-19 le Rapport de *FH*, organisé comme chaque année pour répondre à 25 différentes questions, mentionne aussi le renvoi du 22 mars 2020 au 28 juin 2020 du second tour des élections municipales ; la double déclaration de l'état d'urgence sanitaire par le parlement ; la décision du Conseil d'État du 13 juin 2020 qui avait suspendu l'interdiction pour les manifestations dans l'espace public ; l'augmentation de la violence domestique ; le fait que les restrictions exceptionnelles à la liberté de circulation, adoptées pendant les deux confinements, avaient entraîné une discrimination à l'encontre des groupes marginalisés, comme les migrants et les réfugiés, parce que la police avait restreint leurs déplacements bien plus que ceux du reste de la population ; la circonstance que ces mêmes groupes faibles de la société française, pendant la pandémie, ont reçu une aide sociale réduite, ont été fortement contrôlés par la police et ont vécu dans des conditions sanitaires précaires. Surtout en répondant à la question si le gouvernement fonctionne de manière ouverte et transparente le Rapport souligne que « La réponse du gouvernement à la pandémie de Covid-19 a été incohérente et a manqué de transparence », qu'une enquête journalistique « a révélé que le gouvernement avait dissimulé des informations sur la pénurie d'équipements de protection individuelle » et qu'un rapport d'une commission d'enquête parlementaire sur la gestion de la pandémie « a critiqué le manque de préparation du secteur de la santé et ses processus de prise de décision chaotiques et erratiques ».

Dans le Rapport 2022 de *FH*, concernant l'année 2021, le Covid-19 a disparu des développements clés qui introduisent le texte. Un rôle central est plutôt attribué à deux Lois assez controversées

approuvés en 2021, la Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés (ou Loi « sécurité globale »), et à la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-817 du 20 mai 2021, qui a déclaré contraires à la Constitution certaines dispositions de la Loi et en particulier son article 52, paragraphe I, et la Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, citée ci-dessus. Toutefois le Rapport réaffirme certaines questions concernant la pandémie, déjà mises en évidence l'année précédente, en citant en plus : la réitération par le parlement de la mise en place et de la prolongation de l'état d'urgence, donnant ainsi des pouvoirs de plus en plus élargis au gouvernement ; la mise en examen de l'ancienne ministre de la Santé Agnès Buzyn en septembre 2021, pour avoir publiquement minimisé le danger de la pandémie ; enfin l'utilisation croissante de l'instrument du passe sanitaire.

Au-delà de la pandémie, le Rapport met aussi l'accent sur l'augmentation du recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour contourner le débat parlementaire sur l'approbation de certaines lois, et à plusieurs reprises il souligne les aspects plus critiques à la fois de la Loi « sécurité globale » et de la Loi contre le séparatisme. Il est très utile de remarquer, dans le cadre de cette communication orale, que, dans l'analyse de *FH*, le score pour l'année 2021 de la France est diminué d'un point (de 90/100, score de l'année 2020, à 89/100, score de l'année 2021), précisément en raison de l'adoption de la Loi « sécurité globale », qui aurait permis en particulier aux autorités de dissoudre deux associations qui ne respecteraient pas les « valeurs de la République », en cherchant en réalité de lutter contre l'islamophobie : le « Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) », dissous parce qu'il n'avait pas modéré ses commentaires sur les médias sociaux, et l'organisation « Coordination contre le racisme et l'islamophobie (CRI) », au motif que ses activités ont provoqué ostensiblement la violence.

5. Si l'on considère maintenant le Rapport 2021 de *V-Dem* (concernant l'année 2020), dans lequel la France est placée au 15^{ème} rang, avec 0,8, du point de vue du « Liberal Democracy Index »¹⁰, l'Institut a surveillé et il a ensuite quantifié la mesure dans laquelle 144 États ont violé les normes internationales, lorsqu'ils ont utilisé les pouvoirs d'urgence pour faire face à la pandémie, au point d'éroder ou de mettre en danger leurs institutions démocratiques : « pas de violations », quand les mesures prises,

¹⁰ Les résultats de la France, au regard des autres Indices utilisés par *V-Dem* (Electoral Democracy Index, Liberal Component Index, Egalitarian Component Index, Participatory Component Index e Deliberative Component Index), sont toutefois moins bons. Au cours des deux années suivantes la France s'est trouvée au 16^{ème} rang en 2021, avec 0.79, et au 13^{ème} rang en 2022, avec 0,8.

même pendant le confinement, ont été jugées proportionnées, nécessaires et non discriminatoires¹¹, « violations mineures », « violations modérées » et, enfin, « violations majeures ». La France est un des pays qui, entre le mois de mars 2020 et le mois de juin 2021, n'ont commis que des violations mineures¹², telles que, en particulier selon le Rapport, quelques cas isolés de limitation de l'accès à l'information.

6. Enfin, sous l'œil du *Democracy Index*, la France qui seule, avec le Portugal, parmi les pays de l'Europe occidentale, avait perdu en 2020 le statut de « full Democracy » pour devenir une « flawed Democracy – le score était passé de 8,12 en 2019 à 7,99 en 2020¹³ – « en raison des restrictions à la liberté de circulation, notamment les multiples confinements et, plus récemment, les couvre-feux nationaux précoces », pour rester aussi en 2021 une démocratie imparfaite¹⁴, a regagné en 2022 sa position entre les top démocraties, avec des pays comme le Chili et l'Espagne, « principalement en raison d'un renversement des mesures de lutte contre la pandémie qui avaient porté atteinte aux libertés des citoyens en 2020-2021 »¹⁵, comme indiqué ci-dessus. Toutefois le score obtenu de 8,07 laisse la performance française inférieure à celles de la plupart des pays d'Europe occidentale ; le Rapport pour l'année 2022 souligne que « le mécontentement populaire à l'égard de l'élite politique est généralisé et la polarisation sociale est bien ancrée »¹⁶.

7. En se consacrant maintenant à l'Italie, tous les grands sujets de l'actualité politico-constitutionnelle sont analysés par les observateurs internationaux.

Les développements clés dans l'année 2020 de *FH* (Rapport 2021) concernent, bien entendu, la pandémie, qui a gravement touché l'Italie, « le premier Pays d'Europe à connaître une épidémie majeure

¹¹ Seulement 14 pays dans le monde en 2020, 17 pays en 2021. Voir Rapports *V-Dem* 2021 et 2022.

¹² Voir <https://www.v-dem.net/pandem.html>.

¹³ Voir *Democracy Index* 2020, 51-52.

¹⁴ Le Rapport (p. 6) rappelle en particulier une interview du Président Emmanuel Macron au journal *Le Parisien* qui avait déclaré qu'il avait l'intention de rendre la vie des personnes non vaccinées la plus dure possible, « dans le but de rallier la majorité des Français, qui ont choisi le vaccin, derrière lui avant la présidentielle d'avril », avec une manœuvre électorale, payante pour la réélection du Président sortant, mais qui a fini pour diaboliser la minorité des non-vaccinés, semer la division et la cohésion sociale du pays.

¹⁵ Voir *Democracy Index* 2022, 7.

¹⁶ Voir encore *Democracy Index* 2022, 38. Il sera intéressant voir l'évaluation pour l'année 2023, avec en particulier les manifestations envers la réforme des retraites (Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023), très contestée.

de Covid-19 », dans lequel elles ont été mises en place des restrictions strictes par le gouvernement, à partir du confinement national et des limitations sur les activités commerciales et industrielles.

Entre les développements clés il est aussi mentionné le referendum constitutionnel sur la réduction du nombre des parlementaires du septembre 2020 et les élections régionales qui se sont déroulés en même temps et « qui ont donné un coup de pouce à la fragile coalition au pouvoir ».

Après les développements clés, dans le Rapport de *FH* pour l'année 2020 il y a d'autres importantes références à la pandémie : ainsi, dans la première phase de la pandémie, le Rapport souligne une augmentation du soutien au gouvernement en place (le gouvernement Conte II), gouvernement qui démontrera toutefois toute la fragilité de la coalition à l'automne 2020, en ce qui concerne en particulier la manière dont le plan de relance économique (PNRR) sera mis en œuvre. Cette confiance de l'opinion publique envers le gouvernement, témoignée par les sondages, est également confirmée par le *Democracy Index 2020*, malgré, comme dans tous les États d'Europe occidentale, le confinement et les mesures d'éloignement social imposés pour freiner la contagion aient réduit les libertés individuelles des citoyens ; à propos de ces libertés fondamentaux le Rapport mentionne les restrictions à la liberté d'assemblée ; les protestations de certains groupes contre les mesures de confinement ; les émeutes dans des dizaines de prisons, qui ont fait « au moins 13 morts et plusieurs centaines de blessés parmi les détenus et les gardiens » ; l'exploitation par la criminalité organisée « des crises sociales et économiques provoquées par la pandémie de Covid-19, en distribuant des biens et en étendant leur contrôle sur les entreprises locales à court d'argent par le biais d'opérations de prêt usuraire et de blanchiment d'argent » ; l'augmentation de la violence domestique pendant le confinement ; la garantie de l'exercice du droit de grève et des libertés syndicales, malgré les mesures de confinement envisagées pour enrayer la pandémie ; la croissance de la vulnérabilité des migrants, dans leurs conditions de travail et de vie, migrants souvent exclus des programmes d'aide sociale mis en place en réponse à la crise ; enfin les mesures prises pour interdire le licenciement des travailleurs dans le cadre de la crise du coronavirus.

Comme pour la France, aussi pour l'Italie, la perspective des développements clés pour l'année 2021 change complètement (voir *FH 2022*, ayant objet l'année 2021) : au lieu de la pandémie on trouve la crise du gouvernement Conte II dans le mois de janvier avec la naissance du gouvernement d'unité nationale dirigé par Mario Draghi au début de février et la violente agression du siège du syndicat Confédération générale italienne du travail à Rome par les membres du parti néofasciste Forza Nuova, lors d'une manifestation contre la vaccination obligatoire, dans le mois d'octobre.

Ces deux événements font l'objet d'une grande attention par le Rapport, qui signale aussi des faits encore concernant le Covid-19, parmi lesquels : les lourdes restrictions de la liberté de réunion, sans toutefois empêcher la tenue de manifestations contre l'utilisation des vaccins obligatoires (l'année

précédente c'étaient les manifestations contre le confinement) ; la fin de l'interdiction de licencier à cause du Covid-19 dans certains secteurs industriels et la prolongation de l'interdiction même pour d'autres secteurs ; encore la vulnérabilité particulière des migrants, augmentée par le Covid-19 ; enfin, le terrible incident survenu dans la prison de Santa Maria Capua a Vetere, en Campanie, en juin 2021, avec le passage à tabac par des gardiens de prison de détenus qui réclamaient une protection contre la propagation du Covid-19.

8. *V-Dem* dans son Rapport 2021, concernant l'année 2020, place l'Italie au 21^{ème} rang, avec 0,78, du point de vue du « Liberal Democracy Index » (20^{ème} rang en 2021, avec 0,77, 19^{ème} rang en 2022, avec 0,77)¹⁷, donc un peu plus loin de la France : pour ce qui concerne le niveau de violation des règles internationales pendant la pandémie, l'Italie a fluctué entre les violations mineurs (mars-juin 2020), pas de violations (juillet 2020-mars 2021) et, enfin, violations modérées (avril-juin 2021)¹⁸.

9. L'évaluation de l'Italie par les Rapports du « Democracy Index » de l'*Economist Intelligence Unit* conclut cette reconstruction provisoire.

En 2019 l'Italie avait reçu le score plus bas jamais atteint par cette institut (7,52), surtout en conséquence de la formation du gouvernement Conte I, considéré un évident exemple d'une « uncomfortable coalition », née dans un contexte de grande fragmentation de la scène politique et de désaffection à l'égard des partis politiques traditionnels (et dominants), en faveur des partis politiques dits anti-système, et aussi de la crise du gouvernement Conte I et de la formation du gouvernement Conte II. La confiance que l'opinion publique avait démontré envers le gouvernement au début de la pandémie avait permis à l'Italie d'améliorer en 2020 son résultat, pour atteindre le score de 7,74, dans un scénario où la plupart des pays de « western democracy » en Europe, même ceux qui ont toujours été en tête du classement, comme la Suisse ou les monarchies nordiques, ont reculé dans leur classement.

En 2021 le score de l'Italie a de nouveau légèrement baissé, pour atteindre 7,68 : selon le Rapport de l'année, l'Italie (avec l'Autriche) escompte la victoire aux élections régionales de partis politiques « sceptiques à l'égard des vaccins » et, avec l'Autriche et la Grèce, subit l'adoption d'une législation

¹⁷ Parmi les résultats de l'Italie, au regard des autres Indices utilisés par *V-Dem* (Electoral Democracy Index, Liberal Component Index, Egalitarian Component Index, Participatory Component Index e Deliberative Component Index), il se démarque la valeur concernant la participation politique des citoyens, où l'Italie est toujours très bien placée dans le classement, juste derrière la Suisse, comme il fallait s'y attendre : 3^{ème} en 2020 (la France 38^{ème}), 2^{ème} en 2021 (la France 37^{ème}), 4^{ème} en 2022 (la France 40^{ème}).

¹⁸ Voir <https://www.v-dem.net/pandem.html>.

rendant la vaccination obligatoire, ce qui a conduit à une augmentation de la frustration des citoyens et des administrés à l'égard des efforts déployés pour parvenir à la vaccination obligatoire.

Le dernier Rapport disponible, concernant l'année 2022, donne à l'Italie un score presque égal à celui de l'année 2021 (7,69), mais avec la perte de trois places dans le classement global (l'Italie est placée seulement au 34^{ème} rang) : avec la Suède le cas italien est pris en considération dans le contexte de la montée de la droite dans les récentes élections en Europe occidentale, élections qui ont amené des partis de droite au gouvernement. Le Rapport souligne que la présence de partis de droite tels que « Fratelli d'Italia (FdI) » au parlement et au gouvernement en Italie « n'est pas nécessairement préjudiciable à la démocratie ». Au contraire « l'exclusion de ces partis lorsqu'ils ont le soutien d'une grande partie de l'électorat pourrait être interprétée comme antidémocratique ». En même temps, le Rapport remarque qu'« on peut craindre à juste titre que les partis d'extrême droite pourraient miner la démocratie en promouvant l'intolérance, en adoptant une législation non libérale ou en censurant les médias ». Enfin, le Rapport met l'accent sur la majorité parlementaire solide du gouvernement dirigé par Giorgia Meloni, « la première femme Premier ministre d'Italie », et sur le fait que l'Italie « a désormais le gouvernement le plus à droite depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale ». Madame Meloni, il conclut le Rapport, « a d'abord adopté une position modérée (motivée en partie par le désir d'absorber les fonds disponibles de l'Union Européenne), mais son mandat était pour une position plus à droite et elle pourrait y revenir sous la pression de ses partenaires de coalition ».