

La tentation semi-présidentialiste en Italie, ou de l'utilisation imprudente des modèles

Anna Maria Lecis Cocco Ortu

Maîtresse de conférences en Droit public, Sciences Po Bordeaux

Toulon, 15 juin 2023

Version provisoire – ne pas citer

Lors de sa déclaration de programme devant le Parlement le 26 octobre 2022, la Présidente du Conseil italienne Giorgia Meloni a exprimé sa volonté de réviser la Constitution pour mettre en place un « semi-présidentialisme à la française », à travers l'introduction de l'élection directe du Chef de l'État¹. Cheval de bataille de la droite guidée par l'actuelle Première ministre depuis plusieurs années², il s'agit en réalité d'une question ancienne qui revient cycliquement dans les débats sur les réformes institutionnelles³.

Une telle réforme, et l'expérience de la Cinquième République l'illustre parfaitement, changerait profondément l'équilibre et la nature du régime politique. Si, en France, cette révision s'appuyait sur un texte constitutionnel et une pratique institutionnelle qui faisaient déjà du Président une institution centrale dans la détermination de la politique de la Nation, dans le cas italien difficilement une réforme des institutions pourrait se situer plus aux antipodes par rapport au régime politique souhaité et mis en place par l'Assemblée Constituante en 1947. Pourtant, cet argument de *l'original intent* ne saurait suffire à lui seul pour balayer d'un revers de main toute proposition en ce sens comme complètement farfelue. Le caractère rigide des constitutions a vocation à les soustraire à la disponibilité des simples majorités politiques, mais pas à les rendre immuables⁴. Ainsi, dans les débats sur les réformes des institutions qui se sont succédé sans succès en Italie depuis les années 80, l'idée semi-présidentialiste a pu émerger dans plusieurs propositions politiques et réflexions doctrinales. À cette idée s'en est souvent accompagnée une autre, toujours dans le socle de l'élection directe d'une des têtes de

¹ Déclaration de programme de la Présidente du Conseil Giorgia Meloni devant la Chambre des députés, 26 octobre 2022: <https://www.governo.it/it/articolo/le-dichiarazioni-programmatiche-del-governo-meloni/20770>.

² Voir la proposition de loi constitutionnelle n° 716 déposée à la Chambre des députés au cours de la législature précédente, le 11 juin 2018, et rejetée le 10 mai 2022 (<https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.716.18PDL0015210.pdf>) sur laquelle on reviendra dans la suite du propos.

³ M. Baudrez, J.-C. Escarras, « La révision de la Constitution italienne : doctrine et complexité des faits », in *La révision de la Constitution, Journées d'études de l'AFC des 20 mars et 16 décembre 1992*, Paris-Aix-en-Provence, Economica-PUAM, 1993, p. 139 ; M. Baudrez (dir.), *La réforme constitutionnelle en Italie : commentaires sur le projet de la commission bicamérale pour les réformes constitutionnelles*, Economica-PUAM, 2002, p. 338 ; M. Baudrez, « La réforme constitutionnelle en Italie : entre conviction et appréhensions », *RFDC*, 2014, p. 215.

⁴ Cette affirmation peut sembler redondante, mais elle est au cœur du débat sur les réformes du régime politique en Italie. En fait, face à l'impossibilité de faire converger les différentes forces politiques autour d'une réforme trans-partisane à cause de la forte opposition idéologique entre les camps, certaines tentatives de révision ont eu lieu « à coup de majorité » (renforcée, mais représentant une seule force politique) : voir sur ce débat F. Laffaille, « "La disgrâce du droit". La révision avortée de la Constitution italienne (2005-2006) et les apories de l'ingénierie constitutionnelle », *RFDC*, n° 2, 2007, p. 381.

l'exécutif : celle du régime néo-parlementaire (ou « premierat ») tel qu'il a existé en Israël entre 1996 et 2001⁵.

L'attachement au régime parlementaire a constitué jusqu'alors un rempart infranchissable contre toute réforme portant sur l'élection directe du Chef de l'État⁶. Néanmoins, l'idée semi-présidentialiste a ressurgi ces dernières années lorsque, à la constante instabilité ministérielle, s'est ajoutée une certaine hypertrophie de la fonction présidentielle qui a relancé le débat sur le rôle du Président et sur sa légitimation démocratique. D'une part, certains considèrent que, face à celle qui ne serait plus seulement une oscillation entre phases de plus grand activisme et phases de retrait en fonction des équilibres institutionnels, mais plutôt une véritable transformation du rôle du Président, la question de la légitimité démocratique de ce dernier à travers l'élection directe doit trouver un nouvel élan. D'autre part, l'élection directe du Chef de l'État serait l'antidote recherché contre l'instabilité et l'inefficacité gouvernementales qui caractérisent le régime parlementaire à faible rationalisation en vigueur en Italie.

Or, ces conclusions se fondent, il nous semble, sur un constat trompeur, postulant une relation de causalité entre régimes politiques et stabilité, fondé sur une utilisation parfois imprécise des modèles. Par ailleurs, les analyses des différentes expériences de régime semi-présidentiel à travers le monde montrent que les effets de l'élection directe sur l'équilibre du régime sont extrêmement variables et difficilement prévisibles au moment de son introduction. Ainsi, l'introduction de l'élection directe du Chef de l'État, loin d'apporter des solutions aux maux diagnostiqués du régime politique italien, soulèverait davantage de questions pour un système qui se retrouverait encore à la recherche de son équilibre. Les propos qui suivent n'ont pas pour ambition d'analyser l'ensemble des enjeux soulevés par l'éventuelle introduction de l'élection directe du Chef de l'État en Italie. Plus modestement, ils se proposent d'expliquer pourquoi et dans quelle forme cette tentation semi-présidentialiste a pu se manifester prenant notamment comme modèle le régime politique français (I), avant de soutenir que l'idée que le semi-présidentialisme puisse constituer le remède à l'ingouvernabilité chronique et aux anomalies de la fonction présidentielle se fonde sur une perspective trompeuse (II).

I. UNE TENTATION RÉCURRENTÉ

Le semi-présidentialisme⁷ a souvent été présenté comme le remède souhaitable au principal défaut structurel du régime politique italien, à savoir son incapacité d'exprimer

⁵ A. Barbera, « Riforma elettorale ed elezione diretta del premier. Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo », *Democrazia e diritto*, 1990 ; Justin O. Frosini, « Il sistema "primo-ministeriale": una quinta forma di governo? », *Quaderni costituzionali*, n° 2, 2010, p. 297. [Mise à jour : c'est d'ailleurs cette hypothèse qui reprend forme aujourd'hui, face à l'opposition annoncée par les autres forces politiques sur l'élection directe du Président. L'investiture directe du Premier ministre trouverait en revanche le soutien, en plus de la majorité gouvernementale, des parlementaires du centre sous l'égide de Matteo Renzi.]

⁶ Si bien que, lors des travaux de la commission d'experts présidé par G. Quaquarello en 2013, cette idée fut écartée d'emblée : M. Baudrez, « La réforme constitutionnelle en Italie », *cit.*, p. 217. Les raisons sont celles déjà identifiées par L. Elia, « Perché l'Italia si è tenuta e si tiene questa forma di governo? », in F.L. Cavazza, S.R. Graubard (dir.), *Il caso italiano*, Giuffrè, Milan, 1974, p. 224.

⁷ La notion de régime semi-présidentiel nous paraît en réalité insatisfaisante, à la fois d'un point de vue théorique et aussi du point de vue de son utilité pour identifier des régimes politiques différents, combinant aux deux caractères formels attribués à ce régime - l'élection directe du Chef de l'État et le rapport de confiance entre Gouvernement et Parlement - d'autres éléments spécifiques susceptibles de déterminer

des gouvernements stables et en mesure de mener de manière efficace un programme politique (A). Plus récemment, l'introduction de l'élection directe du Chef de l'État a été invoquée aussi comme remède contre ce qui serait un effet collatéral de cette ingouvernabilité chronique, à savoir une augmentation excessive des pouvoirs du Président qui exercerait de plus en plus souvent un rôle de suppléance politique face à la faiblesse des institutions gouvernementale et parlementaire (B).

A. Le semi-présidentialisme comme remède à l'ingouvernabilité

Lors de l'investiture de son gouvernement, la Présidente du Conseil G. Meloni a souligné l'urgence d'une réforme profonde des institutions en raison de l'instabilité gouvernementale chronique qui caractérise la vie politique italienne. Le constat est sans appel : « Au cours des vingt dernières années, l'Italie a eu en moyenne un gouvernement tous les deux ans, souvent caractérisé par un changement de majorité [au cours de la même législature]. C'est la raison pour laquelle les mesures garantissant un consentement sûr et immédiat ont toujours pris le dessus sur les choix stratégiques de long terme. [...] C'est la raison pour laquelle la capacité de négociation de l'Italie dans les enceintes internationales a été faible. Et c'est la raison pour laquelle les investissements étrangers, qui n'aiment pas l'instabilité des gouvernements, ont été découragés »⁸. C'est à partir de ces considérations qu'elle a invoqué « une réforme qui permette à l'Italie de passer d'une 'démocratie interloquente' à une 'démocratie décisionnelle' »⁹.

Ce constat n'est pas nouveau et il ne surprendra pas le lecteur qui ait un aperçu du fonctionnement du régime politique italien ainsi que des crises ministérielles et des changements de gouvernement qui rythment la vie politique du pays¹⁰. Néanmoins, si le diagnostic de l'instabilité gouvernementale chronique est partagé, les moyens pour y remédier ne font pas l'unanimité¹¹. De manière générale, ce qui est remis en cause est l'insuffisante rationalisation du parlementarisme mise en place par les Constituants en 1947¹² dans le but d'éviter un renforcement excessif de l'exécutif après l'expérience

l'équilibre et le fonctionnement du système institutionnel (voir encore récemment à ce propos A. Le Divellec, « Maurice Duverger et la notion de régime semi-présidentiel. Une analyse critique » in D. Bourmaud, Ph. Claret (dir.), *Maurice Duverger. L'héritage résistant d'un mal-aimé*, Classiques Garnier, 2021 ; A. Gaillet, « Regard critique sur une catégorie constitutionnelle », *Pouvoirs*, vol. 184, n° 1, 2023, p. 7). Néanmoins, nous utilisons ici le terme de « semi-présidentialisme » puisque, tout d'abord, il s'agit du terme utilisé dans le débat italien (même si parfois il est inexplicablement remplacé par le terme « présidentialisme » malgré le maintien de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement...) et, ensuite, parce qu'il est essentiellement question d'analyser des réformes portant sur les deux caractères formels du modèle qui ont été rappelés, pouvant ensuite donner lieu à différents équilibres en fonction d'autres composantes.

⁸ Déclaration de programme de la Présidente du Conseil Giorgia Meloni, *cit.*

⁹ *Ibidem*. Cette formule reprend celle utilisée dans l'exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle n° 716 présentée par l'alors députée Giorgia Meloni et autres, *cit.*, ainsi que la n° 1489 présentée par les sénateurs de *Fratelli d'Italia* le 16 septembre 2019 (<https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/REST/v1/showdoc/get/fragment/18/DDLPRES/0/1123825/all>).

¹⁰ Parlent de « chronique d'une ingouvernabilité annoncée » M. Baudrez, « Éditorial », *La lettre d'Italie*, n° 2, 2013, p. 1 et M. Bardini, « Président de la République italienne : un homme inconnu ? », *ibidem*, p. 8.

¹¹ M. Baudrez, « La réforme constitutionnelle en Italie », *cit.*, p. 215.

¹² Cette rationalisation se limite essentiellement à l'encadrement du rapport de confiance entre le Gouvernement et le Parlement à l'article 94 Const., disposant que « Le Gouvernement doit avoir la confiance des deux Chambres. Chaque chambre accorde ou refuse la confiance au moyen d'une motion motivée et

fasciste. Cette poursuite du plus grand pluralisme politique et de la valorisation du parlement comme institution centrale de la forme de gouvernement a fini par se traduire par une sacralisation du « pluralisme modéré » élevant l'ingouvernabilité à « antidote pour éviter une trop grande concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul organe constitutionnel »¹³.

Dès lors, déjà à partir des années 70, la nécessité de réformer le régime politique prévu par la Constitution commence à avoir un certain écho en doctrine¹⁴ tout comme dans le monde politique¹⁵. Au début des années 80 s'ouvre l'ainsi-dite « saison des réformes institutionnelles », qui donnera lieu pendant presque vingt ans à une vaine succession de projets, propositions, travaux de commissions ou comités d'élaboration, tous inexorablement voués à l'échec¹⁶. En cette phase, le modèle semi-présidentialiste apparaît d'abord dans quelques écrits des années 80¹⁷ et dans des propositions formulées par l'extrême droite et par le parti socialiste¹⁸. Néanmoins, dans les réformes envisagées, le régime politique français ne constitue pas encore le principal modèle. Deux courants se distinguent, postulant la nécessité de renforcer l'exécutif par l'élection directe d'une de ses têtes, tout en gardant la responsabilité du gouvernement devant le parlement. Il s'agit, d'une part, du modèle néo-parlementaire fondé sur l'élection du Président du Conseil¹⁹ et, d'autre part, du modèle semi-présidentiel fondé sur l'élection directe du Président, soutenu par un courant du parti socialiste (notamment dans la « Grande réforme » proposée par Bettino Craxi). Même dans ce dernier, toutefois, le modèle français est à cette époque présent mais non prédominant, les propositions socialistes oscillant entre un renforcement des pouvoirs présidentiels selon l'exemple français et un maintien des prérogatives présidentielles inchangées, dont la fonction de garantie et d'arbitrage serait

votée par appel nominal. Dans les dix jours qui suivent sa formation, le Gouvernement se présente devant les Chambres pour en obtenir la confiance. Le vote d'une ou des deux Chambres contre une proposition du Gouvernement n'entraîne pas obligatoirement la démission de ce dernier. La motion de défiance doit être signée par un dixième au moins des membres de la Chambre, et ne peut être mise en discussion que trois jours après son dépôt. » : voir Constitution de la République italienne, traduite par M. Baudrez, mis à jour en 2022, en ligne https://cdpc.univ-tln.fr/wp-content/uploads/constit_italie_2022.pdf.

¹³ F. Laffaille, « “La disgrâce du droit” », *cit.*, p. 437.

¹⁴ C. Mortati, « *La Costituzione e la crisi* », *Gli Stati*, n° 10, 1973, republié in S. Ceccanti, *Le istituzioni della democrazia tra crisi e riforma*, Roma, Dehoniane, 1991, p. 217.

¹⁵ C'est à la fin des années 70 qui commencent à être élaborées, sur initiative du parti socialiste, des propositions qui seront connues sous les noms respectivement de « Grande réforme » (promue par le courant guidé par Bettino Craxi) et de « Petite réforme » (promue par Giovanni Spadolini, qui se traduira dans le « décalogue » proposé en 1982 et voué à l'échec) : voir G. Acquaviva, L. Covatta, P. Craveri (dir.), *La “grande riforma” di Craxi*, Fondazione Socialismo, 2010.

¹⁶ Nous pouvons rappeler : le « décalogue Spadolini » en 1982 ; les « comités d'études » Riz et Bonifacio, constitués respectivement à la Chambre des députés et au Sénat en 1982-1983 et chargés de présenter leurs conclusions à la Commission parlementaire pour les réformes institutionnelles dite Bozzi en 1984-1985 ; la commission De Mita-Iotti en 1992-1994 et la commission bicamérale D'Alena en 1997. Sur ces propositions, voir E. Grosso, « Il dialogo tra i sistemi francese e italiano: la circolazione negata » in M. Calamo Specchia, A. Torre, *La Costituzione francese/La Constitution française*, Giappichelli, Turin, 2009, p. 353.

¹⁷ Voir M. Duverger, « La nozione di regime “semipresidenziale” e l'esperienza francese », *Quad. cost.*, 1983, 259 ; A. Baldassarre, G. Rossi (dir.), *Le istituzioni costituzionali in Italia. Il dubbio della riforma. Colloquio con Maurice Duverger*, 1986.

¹⁸ Pour une reconstruction, voir L. Leo, « L'ombra del semipresidenzialismo sull'Italia del futuro », *Amministrazione in cammino*, 2022, p. 7.

¹⁹ Prônée par le « Groupe de Milan » sous l'égide notamment de Serio Galeotti et Gianfranco Miglio Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, Milan, Giuffrè, 1983 ; A. Barbera, « Riforma elettorale ed elezione diretta del premier. Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo », *Democrazia e diritto*, 1990.

renforcée par la plus grande légitimité²⁰. L'hypothèse de l'investiture directe, qu'il s'agisse du Chef de l'État ou du Premier ministre, est ensuite abandonnée pendant une décennie²¹, pour retrouver un nouvel essor à partir de la seconde moitié des années 90²².

À quelques exceptions près, dans la plupart de ces propositions l'élection directe est davantage envisagée comme un correctif d'un système qui reste parlementaire, mais dont la stabilité gouvernementale est censée être renforcée²³. Les bienfaits escomptés de l'investiture directe du Chef de l'État se retrouveraient, d'une part, dans la bipolarisation de la vie politique que cette élection est censée favoriser, faisant ainsi de l'élection du Président un outil de construction de majorités politiques plus nettes et, d'autre part, dans la plus grande légitimité dont cet organe pourrait bénéficier dans son rôle d'arbitre et de garant lors des situations d'instabilité politique. Néanmoins, dans la poursuite d'une plus grande stabilité gouvernementale, l'élection directe du Président, bien que continuant d'exercer une certaine attractivité, sera finalement mise de côté dans les propositions ou projets de loi constitutionnelle des années successives, qui lui préféreront la voie de l'investiture directe du Premier ministre ou bien le renforcement de la rationalisation du parlementarisme dans les mécanismes encadrant la confiance²⁴.

C'est sous un autre jour que cette idée a ressurgi plus récemment. L'élection directe du Président est toujours invoquée comme remède à l'instabilité gouvernementale. Néanmoins, elle n'est plus envisagée comme correctif d'un système à tendance parlementaire, mais plutôt aux fins de parvenir à un régime semi-présidentiel à domination présidentielle assumée, pour achever ainsi définitivement cette transformation vers un semi-présidentialisme de fait qui serait déjà observable dans la pratique, sans toutefois que le Président ait la légitimité pour l'incarner.

B. L'élection directe du Chef de l'État comme remède au déficit démocratique du Président

« Les derniers événements politiques ont mis en évidence, non sans contradictions, comment le rôle du Président de la République a évolué au fil des années, avec l'acquisition, dans la pratique, de pouvoirs qui l'ont placé au centre des relations entre les institutions. Or, le problème qui se profile aux yeux de tous est que le Chef de l'État n'a pas de légitimité populaire et que l'élection indirecte prévue par la Constitution a en fait créé un fossé entre la volonté du peuple et la figure du Président ». Ces propos apparaissent dans l'exposé des motifs qui précède la proposition de loi constitutionnelle n° 716

²⁰ G. Amato, « Il PSI e la riforma delle istituzioni », in G. Acquaviva, L. Covatta, P. Craveri (dir.), *La "grande riforma" di Craxi*, cit., p. 39.

²¹ Par exemple lors des travaux de la Commission bicamérale De Mita-Jotti, l'élection directe est rejetée à une écrasante majorité, pour se concentrer davantage sur les propositions de modification des procédures régissant le rapport de confiance : E. Grosso, « Il dialogo tra i sistemi francese e italiano: la circolazione negata », cit., p. 353.

²² Voir les conclusions rendues en 1995 par le Comité d'études sur les réformes constitué sous le premier gouvernement de Silvio Berlusconi. En doctrine, voir notamment S. Ceccanti, O. Massar, G. Pasquino, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, 1996 ; A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e circolazione del modello francese in Europa centro-orientale*, 1997.

²³ Grace aussi à l'introduction d'autres dispositifs de rationalisation concernant le rapport de confiance, qui n'ont pas été examinés en détail ici.

²⁴ En ce sens, les propositions de la Commission D'Alema, sur lesquelles nous renvoyons à M. Baudrez, (dir.), *La réforme constitutionnelle en Italie : commentaires sur le projet de la commission bicamérale pour les réformes constitutionnelles*, cit.

présentée par l'alors députée Giorgia Meloni et d'autres députés de son parti, rejetée par l'assemblée le 10 mai 2022.

Les évènements auxquels fait référence Giorgia Meloni consistent essentiellement dans le rôle joué par les deux derniers Présidents de la République, Giorgio Napolitano et Sergio Mattarella, non seulement dans la formation du gouvernement, mais aussi lors des démissions du gouvernement et dans la détermination de la politique gouvernementale (« l'indirizzo politico »). Les exemples sont nombreux, mais on pourra rappeler particulièrement la demande de démission du Gouvernement présidé par Silvio Berlusconi par le Président Napolitano dans l'été 2011, ainsi que le rôle joué par ce dernier dans la formation du gouvernement « technique » dirigé par Mario Monti et dans la défense de l'action de ce dernier, à travers des prises de paroles à l'égard des forces politiques au nom du sens de responsabilité pour faire face à la crise économique²⁵. On peut citer encore, s'agissant de la présidence de Sergio Mattarella, le rôle joué par ce dernier dans la nomination du gouvernement *Conte I*, soutenu par la coalition *Movimento Cinque Stelle-Lega*, et notamment le refus de nommer Savona comme ministre de l'économie²⁶.

On pourrait considérer qu'il n'y a là rien de nouveau, puisqu'il s'agit de manifestations classiques du rôle du Président avec ses pouvoirs d'arbitre et de garant du bon fonctionnement des institutions qui fonctionnent comme un « accordéon »²⁷, en ce qu'ils se rétrécissent en période de fonctionnement normal des institutions pour s'élargir dans les périodes d'instabilité et face aux crises politiques. Toutefois, l'accordéon semble avoir une plus grande tendance à s'élargir depuis une vingtaine d'années²⁸. Cela a porté certains à considérer que « la situation actuelle est déjà celle d'un semi-présidentialisme dans les faits »²⁹, ce qui demande que le Président ait « une légitimité démocratique vraiment valide, sans que son choix soit remis aux partis politiques représentés au Parlement plutôt qu'à la volonté populaire »³⁰. Ces considérations basculent ensuite du caractère descriptif au propos prescriptif lorsqu'elles invoquent une mise en adéquation du texte

²⁵ M. Baudrez, « Éditorial », *La Lettre d'Italie*, n° 2, 2013, p. 1 ; V. Fumaroli, M. Bardin, « Président de la République italienne : un homme inconnu ? », *ibidem*, p. 8. En Italie, les écrits à ce sujet sont très nombreux, mais voir au moins : C. Fusaro, « Ruolo del presidente della Repubblica e forma di governo in Italia. L'ipotesi semi-presidenziale », *Civitas Europa*, n° 1, 2013, p. 7 ; S. Cassese, « Con il governo è cambiata anche la forma di governo? », *Quad.cost.*, n° 1, 2019, p. 116 ; A. Morrone, « Il Presidente della Repubblica in trasformazione », *Rivista AIC*, n° 2, 2013, p. 1.

²⁶ F. Ferrari, « La nomina del Ministro Savona e le "accuse" al Presidente Mattarella », *Forum di QC*, 29/09/2018 ; V. Baldini, « Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione? », *Dirittifondamentali.it*.

²⁷ La métaphore de l'accordéon (la « fisarmonica ») traditionnellement utilisée par la doctrine aurait été proposée par Giuliano Amato lors d'une allocution orale et ensuite reprise et approfondie par G. Pasquino : voir notamment « Italian Presidents and their Accordion: Pre-1992 and Post-1994 », *Parliamentary Affairs*, 2012, p. 845.

²⁸ Sur l'« ambivalence de la fonction présidentielle » entre « magistrature morale » et « politique personnelle » voir F. Laffaille, « Chronique constitutionnelle italienne », *RFDC*, n° 1, 2011, p. 187 et Id., « La mutation de la forme de gouvernement parlementaire en Italie : le chef de l'État contestable co-législateur ? », *RFDC*, n° 1, 2012, p. 11 et Id., « Mythologie constitutionnelle : le chef de l'État, neutre et impartial garant de la stabilité du régime parlementaire italien », *RFDC*, n° 4, 2016, p. 865.

²⁹ A. Catelani, « Elezione diretta del Capo dello Stato e rispetto della sovranità popolare », *Rivista AIC*, n° 2, 2013, p. 4. Cette définition à propos du régime politique italien est utilisée aussi par A. Le Divellec, « Introuvable "semi-présidentialisme" : les régimes parlementaires biélectifs sans emprise présidentielle », *Pouvoirs*, n° 1, 2023, p. 51.

³⁰ A. Catelani, « Elezione diretta del Capo dello Stato », *cit.* p. 4.

constitutionnel avec cette pratique, à travers l'attribution explicite de plus larges pouvoirs au Président de la République³¹.

La réforme souhaitée par la Président du Conseil Meloni va clairement dans ce sens. Après avoir invoqué « l'hypothèse d'un semi-présidentialisme à la française », Meloni précise qu'il ne s'agirait que d'« une première étape fondamentale de la réforme souhaitée, susceptible de recueillir immédiatement le plus large consensus possible parmi les forces politiques [...] sans préjudice des pouvoirs et prérogatives que la Constitution lui attribue actuellement ». Néanmoins « cela ne représente pour *Fratelli d'Italia* qu'une étape intermédiaire d'un processus [...] qui va dans le sens d'un régime présidentiel »³².

Quels seraient les caractères de ce « régime présidentiel » souhaité n'est pas expliqué, mais des indices peuvent être recherchés dans les propositions présentées par *Fratelli d'Italia* au cours de la précédente législature, notamment dans la proposition n° 716 qui constitue la base à partir de laquelle la Présidente Meloni a entamé les discussions informelles avec les autres forces politiques pour parvenir à un projet de réforme susceptible de réunir la majorité nécessaire³³. Dans ce texte, le Président élu au suffrage universel direct se voyait attribuer la présidence du conseil des ministres, le pouvoir de nommer le Premier ministre (qui devenait un pouvoir propre, dispensé de contreseing comme établi par un article nettement inspiré de l'article 19 de la Constitution française) ainsi que le pouvoir de « dirige[r] la politique générale du Gouvernement », tout en conservant le pouvoir « de dissoudre les assemblées ou une d'entre elles ». La motion de confiance constructive était ensuite envisagée pour apporter une plus grande stabilité au gouvernement (imaginé comme un gouvernement présidentiel)³⁴. Le régime souhaité serait dès lors pas classifiable comme « présidentiel », mais serait plutôt un semi-présidentialisme fortement déséquilibré en faveur d'un Président doté de prérogatives importantes, mais qui garderait son irresponsabilité et son pouvoir de dissolution, sans que par ailleurs cela puisse apporter d'effectives garanties d'efficacité gouvernementale. C'est bien là un des problèmes de ces propositions de semi-présidentialisme, pour l'instant assez vagues et confuses, qui se fondent sur une perspective trompeuse et une compréhension imprécise des modèles.

II. UNE PERSPECTIVE TROMPEUSE

L'idée que le semi-présidentialisme constituerait le remède à l'ingouvernabilité chronique de l'Italie repose sur des fondements erronés dérivés d'une utilisation imprécise des modèles (A). En réalité, transplanté en Italie, le remède semi-présidentiel

³¹ *Ibidem*.

³² Déclaration de programme, *cit.*

³³ Même si l'opposition du Parti démocrate s'est déjà dit contraire à cette réforme : https://www.repubblica.it/politica/2023/01/25/news/casellati_pd_presidenzialismo_riforme-385063383/.

³⁴ Ce texte proposait la réécriture de douze articles : les articles 83 à 89 relatifs au Président de la République, les articles 92 à 96 relatifs au gouvernement, ainsi que l'article 104 relatif au Conseil Supérieur de la Magistrature. Il prévoyait l'élection directe du Président de la République par un mécanisme à double tour, pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. Face à ce renforcement de ses prérogatives, le Président se voit priver d'une seule des fonctions qu'il exerce actuellement, à savoir la présidence du Conseil Supérieur de la Magistrature, qui serait confié au premier président de la Cour de cassation.

risque d'avoir des effets secondaires encore plus redoutables que le mal qu'il est censé soigner (B).

A. Un remède inadapté au diagnostic

Pour le mal diagnostiqué, le remède est donc mal choisi, car fondé sur des postulats erronés, selon lesquels un régime parlementaire serait condamné à l'instabilité, tandis qu'un rapport de causalité inéluctable lierait le correctif semi-présidentieliste représenté par l'élection directe du Président à l'apparition de majorités stables. Ces deux postulats méritent d'être réfutés.

D'abord, tout régime parlementaire n'est pas condamné à instabilité. Or, si la stabilité et l'efficacité gouvernementales n'apparaissent pas naturellement par effet de la constitution de majorités nettes et stables lors des élections, les solutions sont à rechercher dans les outils de la rationalisation du parlementarisme, sans forcément abandonner le système parlementaire. Le fameux « ordre du jour Perassi », qui a déterminé le choix de la forme de gouvernement parlementaire par l'Assemblée constituante, exigeait aussi la mise en place de « dispositifs constitutionnels adaptés à garantir l'exigence de stabilité de l'action gouvernementale et à éviter les dérives du parlementarisme ». Cette rationalisation a ensuite été insuffisante et, malgré le fait qu'un large consensus existe sur la nécessité de renforcer les dispositifs de rationalisation, aucune réforme constitutionnelle en ce sens n'a abouti, laissant entièrement la matière aux règlements parlementaires³⁵. Pourtant, certains des remèdes aux dérives du parlementarisme actuel sont bien connus, à partir du dépassement du bicamérisme égalitaire et continuant par des réformes des relations entre gouvernement et parlement qui permettent de renforcer l'efficacité, mais à travers une valorisation de la fonction parlementaire, non pas son contournement³⁶.

Une autre des solutions le plus souvent évoquées est celle de la censure constructive, telle qu'elle existe dans d'autres régimes parlementaires à l'image de l'Allemagne et de l'Espagne. Cette solution, d'ailleurs, avait été proposée en Assemblée Constituante par le député démocr chrétien Egidio Tosato, sans qu'elle soit finalement retenue. Elle a ensuite été prévue à la fois dans des projets prônant le maintien d'un régime parlementaire avec les seuls parlementaires élus au suffrage direct, comme celui élaboré par la Commission De Mita-Iotti, mais aussi dans des projets visant à introduire l'investiture populaire directe ou indirecte du Premier ministre, à l'image du projet de loi portant révision de la deuxième partie de la Constitution proposé par le Gouvernement Berlusconi et approuvé par le Parlement en 2005 avant d'être rejeté par référendum, ou encore dans des projets introduisant l'élection directe du Président, à l'image de la proposition n° 716 présentée par Meloni et autres rejetée l'an dernier. Or, si ce correctif peut être utile, il demande quelque précaution. D'abord, il ne guérirait pas définitivement le pays de son ingouvernabilité chronique. Il peut assurer une plus grande stabilité, mais celle-ci n'est

³⁵ Voir R. Ibrido, « La dimensione parlamentare della razionalizzazione », *Rass. parl.*, 2010, p. 533.

³⁶ Ce profil dépasse l'objet de ce propos. Il convient toutefois de noter que le régime à faible rationalisation italien ne constitue pas aujourd'hui un régime à domination parlementaire, mais se traduit au contraire par un progressif affaiblissement du Parlement, voire son exclusion du circuit de la décision politique : voir entre autres les considérations de C.F. Ferrajoli, « Come esautorare il parlamento. Un caso esemplare del declino di una democrazia rappresentativa », *Teoria politica*, n° 10, 2020, p. 155.

pas synonyme d'efficacité et de gouvernabilité, d'autant que la prévision de la motion de censure constructive ne saurait faire apparaître par magie une majorité politique capable de mener à bien un programme. Surtout, une telle réforme pourrait creuser encore davantage la distance entre électeurs et représentants, du fait du sentiment de trahison des résultats électoraux qui peut être généré par les remaniements ministériels fondés sur des changements de majorité, dans un pays déjà lassé par le valser des gouvernements.

Mais l'élection directe du Président serait-elle en revanche en mesure d'apporter les bienfaits qu'on lui attribue, à savoir la capacité de favoriser la construction d'une majorité autour d'un programme présidentiel, et ainsi garantir une meilleure efficacité gouvernementale ? Rien n'est moins certain. Et pourtant, le régime semi-présidentiel invoqué par cette majorité serait, selon ses défenseurs, capable d'assurer une meilleure gouvernabilité grâce à la légitimité populaire et au soutien parlementaire du Président chef de l'exécutif et chef de majorité. On voit alors bien que, si le cas français n'était pas forcément la principale référence lors des premières propositions de réforme en sens semi-présidentiel, c'est en revanche le « semi-présidentialisme à la française » qui est pris à modèle dans les propositions de *Fratelli d'Italia*. Néanmoins, une réforme du régime en sens semi-présidentiel ne donnerait pas nécessairement une stabilité au système, cette condition dépendant d'une série de facteurs, électoraux certes, mais aussi politico-culturels et sociaux³⁷. Dès lors, l'idée de pouvoir transplanter en Italie le semi-présidentialisme à la française par effet des modifications constitutionnelles envisagées est le fruit d'une utilisation imprécise des modèles³⁸ et d'une certaine incompréhension du système français³⁹.

En effet, sans vouloir exprimer ici les préoccupations pour le déséquilibre entre les pouvoirs que la dérive à domination présidentielle représente⁴⁰, il convient de noter que, parmi les nombreux systèmes considérés comme formellement semi-présidentiels⁴¹, seule la France fonctionne vraiment selon le modèle souhaité par Meloni. Dans les autres pays, l'on observe davantage une tendance parlementaire à degré variable sans véritable emprise présidentielle⁴², bien que les tendances récentes à la régression démocratique dans plusieurs pays adoptant ce modèle invitent à remettre en cause ce constat⁴³. La raison de la configuration de l'équilibre de la Cinquième République n'est pas à rechercher uniquement dans la révision constitutionnelle de 1962, mais aussi et surtout dans

³⁷ A. Morelli, « La rielezione di Mattarella, i miraggi del semipresidenzialismo e della stabilità ritrovata », *laCostituzione.info*, 8 février 2022 ; F. Contini, « Quale semipresidenzialismo per l'Italia? Profili critici e invito al dibattito », *Forum di Quaderni Costituzionali*, n° 4, 2022.

³⁸ En ce sens aussi F. Contini, *Ibidem* ; F. Laffaille, « La disgrâce du droit », *cit.* p. 381.

³⁹ E. Grosso, « Il dialogo tra i sistemi francese e italiano », *cit.*, p. 353.

⁴⁰ Sur lesquelles on reviendra brièvement dans le paragraphe suivant.

⁴¹ Robert Elgie recensait cinquante-deux pays en 2010, auxquels il en ajoutait dix-neuf qui l'avaient été par le passé : *Semi-Presidentialism : Sub-Types and Democratic Performance*, New York (N. Y.), Oxford University Press, 2011, p. 24. Voir A. Le Divellec, « Introuvable "semi-présidentialisme" », *cit.*, p. 151. En se limitant aux États européens, dix-neuf pays l'adoptent aujourd'hui : Outre la France, l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine (mais avec une présidence à trois), la Bulgarie, la Croatie, la Finlande, l'Irlande, l'Islande, la Lituanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovénie, Slovaquie et Ukraine.

⁴² A. Le Divellec, « Introuvable "semi-présidentialisme" », *cit.*, p. 151.

⁴³ *Ibidem*. Voir aussi A. Iancu, A. Tacea. « Le semi-présidentialisme dans les régimes post-soviétiques : triomphe et régression démocratique », *Pouvoirs*, n° 1, 2023, p. 107.

l'affirmation du fait majoritaire, qui dépend d'un certain nombre de facteurs extérieurs à la Constitution. Premièrement, certes, le mode de scrutin majoritaire, mais pas seulement : le système des partis, l'organisation interne des partis, la « discipline de parti », les procédures pour le choix des candidats et, *in fine*, des facteurs liés à la tradition et à la culture politiques, qu'aucune modification législative ne saurait, à elle seule, déterminer.

Dans le système politique italien, aussi réfractaire qu'il est à la gouvernabilité et à l'émergence de majorités nettes et solides malgré les correctifs majoritaires apportés au mode de scrutin, il y a lieu de douter que l'élection directe du Président serait en mesure d'apporter la stabilité et l'efficacité souhaitées. Et pourtant, c'est toujours l'expérience française qui est portée comme exemple, pas celle portugaise, autrichienne, ou encore, tunisienne⁴⁴, comme si l'instauration du suffrage universel direct pour l'élection du Président ne pouvait avoir pour conséquence que de mener vers l'affirmation du fait majoritaire, l'efficacité gouvernementale et l'hyper-présidentialisme ou le jupitérisme à la française (présentés comme une vertu plutôt que comme un problème...). Ainsi, lorsqu'on prétend s'inspirer des systèmes étrangers dans les opérations d'ingénierie constitutionnelle, il n'est pas inutile de rappeler les paroles attribuées au sage Solon⁴⁵, puisque « le recours au droit comparé détaché de l'histoire constitutionnelle est d'un vain secours, voire s'avère dangereux »⁴⁶. Une telle réforme serait non seulement inadéquate à assurer, à elle seule, les objectifs affichés de stabilité et d'efficacité gouvernementales, mais en plus elle « impliquerait la disparition d'un élément d'arbitrage au sommet de l'État, le président de la République, et ce troisième inconvénient n'est pas le moindre »⁴⁷. Les effets de l'élection directe du Président sur l'équilibre du régime pourraient ainsi constituer un danger plus grave encore que le mal.

B. Le risque d'un remède pire que le mal

La pratique montre que le semi-présidentialisme est un « système constitutionnel facile à choisir mais difficile à faire fonctionner »⁴⁸. Par ailleurs, ses effets sur l'équilibre et l'effectif fonctionnement des institutions sont difficiles à prévoir, notamment pour l'*incognita* représentée par le rôle du Président, qui dépend « moins [des] prérogatives que celui-ci détient en droit que [de] la dynamique du jeu institutionnel et politique, en particulier [de] la volonté des partis parlementaires de jouer tout leur rôle quant à la légitimation du gouvernement, qui détermine la marge possible du président »⁴⁹. Difficile

⁴⁴ Robert Elgie recensait cinquante-deux pays en 2010, auxquels il en ajoutait dix-neuf qui l'avaient été par le passé : *Semi-Presidentialism : Sub-Types and Democratic Performance*, New York (N. Y.), Oxford University Press, 2011, p. 24. Voir A. Le Divellec, « Introuvable "semi-présidentialisme" », *cit.*, p. 151. En se limitant aux États européens, dix-neuf pays l'adoptent aujourd'hui : Outre la France, l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine (mais avec une présidence à trois), la Bulgarie, la Croatie, la Finlande, l'Irlande, l'Islande, la Lituanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovénie, Slovaquie et Ukraine.

⁴⁵ Qui à la question « Quelle est la meilleure Constitution ? » répondait : « Dites-moi, d'abord, pour quel peuple et à quelle époque ? ».

⁴⁶ F. Laffaille, « La disgrâce du droit », *cit.* p. 381.

⁴⁷ M. Baudrez, « La réforme constitutionnelle en Italie », *cit.*, p. 215.

⁴⁸ Y.-S. Wu et J.-H. Tsai, « Taiwan : Democratic Consolidation under President-Parliamentarism », in R. Elgie, S. Moestrup et Y.-S. Wu (dir.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2011, p. 189.

⁴⁹ A. Le Divellec, « Introuvable "semi-présidentialisme" », *cit.*, p. 151.

donc d'imaginer quel serait le rôle du Président dans un hypothétique régime semi-présidentiel italien, entre les modèles à tendance parlementaire sans véritable emprise présidentielle et les modèles à captation présidentielle.

En doctrine, les plus fervents défenseurs du semi-présidentialisme à la française exaltent sa capacité d'assurer la gouvernabilité malgré le contexte politique et la majorité parlementaire issue des urnes, grâce au caractère bicéphale de l'exécutif⁵⁰. Ils mobilisent ainsi l'expérience de la cohabitation comme exemple vertueux de flexibilité et d'efficacité du système, avec le paradoxe que ce qui est élevé à vertu est l'élément qui avait pu être considéré comme un défaut en France.

Dans la réforme imaginée par la Présidente du Conseil et par la majorité actuelle, en revanche, l'effet recherché à travers l'introduction du semi-présidentialisme est précisément la domination présidentielle, comme le montre à la fois les propositions normatives concrètement formulées et, surtout, le fondement théorique et idéologique invoqué en soutien de la réforme. Quant aux premières, on remarquera par exemple que la proposition n° 716 susmentionnée fait du Président le véritable chef de l'exécutif, avec un Premier ministre « collaborateur » qui le seconde, proposant une réécriture de l'art 94 Const. selon laquelle « Le Président de la République *dirige* la politique générale du gouvernement et en est responsable. Il assure le maintien de l'unité de la ligne politique et administrative, promeut et coordonne l'activité des ministres, *avec le concours du* Premier ministre » (italique ajouté par nous). Or, laissant de côté le problème des modalités par lesquelles un Président, qui reste politiquement irresponsable de ses actes, pourrait répondre de la direction de la politique générale du gouvernement⁵¹, cet article ferait disparaître cet élément de flexibilité en mesure de garantir le fonctionnement du système en période de cohabitation qui était évoqué comme une des vertus de ce système par la doctrine. Cela montre la profonde différence des systèmes envisagés, pourtant identifiés sous une même appellation trompeuse. Mais surtout, cette différence se retrouve dans les fondements théoriques et idéologiques mobilisés en soutien de cette réforme, qui seraient, d'une part, la nécessité de mettre le texte constitutionnel en phase avec ce qui serait un élargissement abusif de la fonction présidentielle et, d'autre part, la volonté de permettre la plus forte expression de la souveraineté populaire à travers le pouvoir accordé aux électeurs de désigner la personne qui incarne la magistrature suprême de l'État. Cette réforme – qui comme le précise la Présidente Meloni s'inscrit dans l'histoire de l'extrême droite que son parti représente – prend en réalité comme prétexte l'hypertrophie de la fonction présidentielle de ces dernières années non pas pour corriger celle qui serait une anomalie face aux dysfonctionnements des institutions, mais pour proposer un rôle complètement nouveau pour le Président. De par son investiture populaire et par le renforcement de ses pouvoirs, celui-ci serait alors conçu comme le plus légitime représentant de la volonté générale appelé à garantir l'exécution de son programme politique par tous les moyens dont l'exécutif dispose sur le parlement, sans qu'il y ait en contrepartie des mécanismes de mise en jeu de sa responsabilité ni d'organe d'arbitrage entre les institutions en cas de conflit. Sans entrer dans le débat sur la distorsion des notions de souveraineté populaire

⁵⁰ Ceux qui critiquent une telle réforme, en revanche, alertent sur le risque de domination présidentielle : S. Curreri, « Elezione diretta del Presidente: perché non è una buona idea », *Il Riformista*, en ligne <https://www.ilriformista.it/elezione-diretta-del-presidente-della-repubblica-perche-non-e-una-buona-idea-278273/>.

⁵¹ Voir à ce propos N. Perlo, « Le contrôle parlementaire des présidents en régime semi-présidentiel », *Pouvoirs*, n° 1, 2023, p. 81.

et démocratie représentative et sur la nécessité de revaloriser le parlement, il y a déjà dans ce potentiel déséquilibre assez de motifs, il nous semble, pour inviter encore sagement, non pas à refuser toute proposition de réforme du régime politique actuel, mais du moins à réfléchir murement avant de le transformer en profondeur⁵². Pour parvenir à une plus grande gouvernabilité, par ailleurs, ce n'est pas seulement une révision de la Constitution qu'il faut, mais des réformes législatives portant sur les partis, sur les modes de scrutin (sans regarder uniquement à l'élection successive et aux prévisions des sondage) et, *in fine*, une révolution culturelle. S'« il ne faut toucher à la Constitution que d'une main tremblante », l'hésitation de cette main pourrait enfin cesser pour renforcer la rationalisation du parlementarisme, en partant du dépassement du bicamérisme égalitaire, mais devrait en revanche rester ferme lorsqu'il s'agit des organes de garantie, premières cibles de toute régression démocratique destinées à être sacrifiées sur l'autel de l'efficacité gouvernementale.

⁵² Voir en ce sens les intéressantes considérations par F. Contini, « Quale semipresidenzialismo per l'Italia? », *cit.*