
M.E.S., Numéro 132, Vol. 1, janvier – février 2024

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 20 février 2024



Revue Internationale des Dynamiques Sociales
Mouvements et Enjeux Sociaux
Kinshasa, janvier - février 2024

LES CAS DE PREEMINENCE DU LEGISLATIF DANS LA COLLABORATION DES POUVOIRS EN DROIT FRANÇAIS ET ITALIEN

par

Vanessa KABAMBA

Chef de Travaux, Université Pédagogique Nationale

André OWAMBA ODIEKILA

Assistant, Université de Kinshasa

(Tous) Faculté de Droit

Résumé

Le principe de la collaboration des pouvoirs prôné par le régime parlementaire est une atténuation au principe de la séparation rigide prôné par le régime présidentiel dans l'optique d'asseoir un certain équilibre entre les deux pouvoirs. Il y a lieu de signaler qu'à ce jour, cet équilibre n'existe presque plus. On note une certaine prépondérance d'un pouvoir sur l'autre. C'est le cas de la France avec une souveraineté parlementaire observée durant la IIIème, IVème et Vème Républiques où il est noté une toute puissance des assemblées législatives, qui sont les seules représentantes de la volonté populaire, les différents moyens d'action du parlement sur le gouvernement, l'absence de mécanismes d'équilibre matérialisée par l'instabilité de l'exécutif et l'absence de garde-fous constitutionnels. On a noté la même chose presque dans le système italien, avec une particularité dans les mécanismes d'équilibre mais qui se révèlent moins efficaces.

Mots-clés : *prééminence, collaboration des pouvoirs, droit français, droit italien*

Abstract

The principle of collaboration of powers advocated by the parliamentary regime is an attenuation of the principle of rigid separation advocated by the presidential regime with the aim of establishing a certain balance between the two powers. It should be noted that to date this balance almost no longer exists. We note a certain preponderance of one power over the other. This is the case of France with parliamentary sovereignty observed during the Third, Fourth and Fifth Republics where it is noted an all-powerful legislative assemblies, which are the only representatives of the popular will, the different means of action of parliament on the government, the absence of balancing mechanisms materialized by the instability of the executive and the absence of constitutional safeguards. We noted almost the same thing in the Italian system, with a particularity in the balance mechanisms but which turn out to be less effective.

Keywords : *pre-eminence, collaboration of powers, French law, Italian law*

INTRODUCTION

Le principe, mieux la théorie de la séparation des pouvoirs n'est plus absolue à l'heure actuelle, elle a connu un tempérament qu'est la collaboration des pouvoirs, classiquement appelée régime parlementaire. L'idée initiale de cette collaboration a été d'instaurer un équilibre entre les pouvoirs. Mais on note de plus en plus l'effacement de cet équilibre au profit d'une certaine prépondérance d'un pouvoir sur l'autre. Le droit comparé nous permet de nous en rendre compte, en jetant un regard particulier sur la prépondérance du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif.

Les cas de prépondérance du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif seront analysés d'abord dans la souveraineté parlementaire des troisième et quatrième Républiques françaises (I), ensuite dans la spécificité de l'expérience constitutionnelle italienne (II).

I. LA FRANCE : LA SOUVERAINETE PARLEMENTAIRE DES TROISIEME ET QUATRIEME REPUBLIQUES

La souveraineté du Parlement des 3^{ème} et 4^{ème} Républiques françaises s'est matérialisée à travers une tendance vers la toute-puissance des assemblées (1.1) et dans le régime parlementaire pratiqué sous la 5^{ème} République (1.2).

1.1. Vers la toute-puissance des assemblées législatives

Si les évolutions du régime parlementaire mettent souvent en évidence une montée en puissance du pouvoir exécutif, il n'en va cependant pas toujours ainsi.

Faute de conditions partisans ou politiques qui favorisent la stabilité du gouvernement, faute de techniques constitutionnelles d'équilibre et notamment de l'effectivité d'un droit de dissolution susceptible de contrebalancer les pouvoirs du Parlement, le régime parlementaire peut tendre vers la toute-puissance des Assemblées¹.

Cette situation a caractérisé la longue phase d'avènement du cadre parlementaire en France, sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques pendant plus de 3/4 de siècle. Le déclin du Président de la République, observé à partir de 1877, l'instabilité accentuée des gouvernements ayant fait montre d'incapacité, dès lors, d'exercer avec plénitude, a contrario du « Cabinet » britannique, les attributions du pouvoir exécutif, vont occasionner en effet jusqu'en 1958 un déplacement radical de l'équilibre des pouvoirs au bénéfice des Assemblées².

1.1.1. La prééminence des assemblées

La prééminence des assemblées sous la troisième et la quatrième Républiques en France, s'analyse avant tout par le fait que le parlement fut le « seul » représentant de la volonté du peuple (a) ensuite, sur les différents moyens d'action du parlement sur le gouvernement (b).

1.1.1.1. Le Parlement, « seul » représentant de la volonté du peuple

Fort de sa légitimité électorale, le Parlement entend incarner seul la nation. Il revendique ainsi à la fois un pouvoir de contrôle et de direction. La pratique de la troisième et quatrième Républiques révèle la volonté du Parlement de s'immiscer dans tous les secteurs du pouvoir, qu'il s'agisse de la détermination des politiques générales ou de leur mise en application par l'Administration³.

Les lois constitutionnelles de 1875 consacrent une égalité statutaire de principe entre le Sénat et la Chambre des députés qui disposent des pouvoirs égaux en matière législative, tant en ce qui concerne le pouvoir d'initiative que le droit d'amendement, excepté consistant la priorité accordée à la Chambre des députés en ce qui concerne la discussion des projets de lois de finances⁴.

En outre, les chambres détiennent un monopole en matière de révision de la constitution. L'article 8 de la loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics prévoit ainsi, la nécessité, en ce qui concerne les dispositions de révision, de délibérations de manière séparée à la majorité absolue des voix dans chaque chambre parlementaire pour déclencher la procédure de révision ensuite la réunion des deux chambres en « Assemblée nationale » à la majorité absolue des membres qui les composent, pour adoption⁵.

Par le canal de ces prérogatives et du jeu des partis qui s'émerge au sein du Parlement, ce dernier dégage les majorités de gouvernement et les hommes capables de les mettre en œuvre et détient ainsi la direction des affaires politiques.

Sous la Constitution du 27 octobre 1946 on va observer un bicamérisme inégalitaire qui se met en place. Le Parlement est composé de l'Assemblée nationale et du « Conseil de la République », cette dernière ne vote pas les lois et ne peut plus, en principe, comparativement au Sénat de la troisième République, renverser le gouvernement. L'Assemblée nationale élue au suffrage universel direct, se voit confiée le monopole de l'exercice de la souveraineté nationale. Quelle que soit le développement de leurs équilibres internes, les Chambres conservent, comme leurs devancières de la troisième République, la maîtrise du jeu politique français cumulent pouvoir de révision constitutionnelle et pouvoir législatif. Comme le pouvoir de révision constitutionnelle, également et malgré les dispositions de l'article 13 de la Constitution qui précisent que « l'Assemblée nationale vote seule la loi et ne peut déléguer ce droit », il ne pourra éviter de reconnaître au gouvernement la possibilité de régler des crises politiques et économiques. La loi constitutionnelle du 17 août 1948 a permis ainsi de réactiver la pratique des décrets lois, amorcée sous la troisième République. Le

¹ M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Paris, Montchrestien, 2008, 10^e éd.

² LOUIS FAVOREU, PATRICK GAÏA, RICHARD GHEVONTIAN, JEAN-LOUIS MESTRE, OTTO PFERSMANN, ANDRE ROUX, GUY SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Op.cit., pp.456-457.

³ J. CHEVALLIER et G. CONAC, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Dalloz, 2000.

⁴ M. VERPEAUX, « 1791, première Constitution française ? », in *RFDC*, 1993.p. 3.

⁵ M.MORABITO, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Op.cit.

Parlement, théoriquement tout-puissant, présente en définitive son incapacité d'assumer ses responsabilités⁶.

La segmentation des majorités parlementaires renferme le régime dans l'impuissance, d'autant plus que la mise en œuvre systématique des mécanismes de contrôle parlementaire débouche à l'instabilité gouvernementale chronique.

1.1.1.2. *Les différents moyens d'action du Parlement sur le Gouvernement*

Outre la technique des questions orales ou écrites et les pouvoirs d'enquête des commissions parlementaires qui peuvent surveiller de près l'action ministérielle, le mécanisme d'interpellation constitue tout de même un moyen d'action très efficace, à la disposition du Parlement, aux débuts de la troisième République. Ce mécanisme oblige le gouvernement à répondre, à la date fixée par la Chambre interpellatrice. A la suite d'un débat général, l'interpellation peut conduire à un vote final qui conditionne soit le maintien soit la démission de l'équipe gouvernementale⁷.

Par ailleurs, les ministres sont responsables politiquement, civilement et pénalement. La responsabilité politique est définie par l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 en ces termes : « *les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels* ». Le Sénat, comme la Chambre des députés, à partir des années 1890, prouve sa capacité à renverser le gouvernement, spontanément ou après qu'il eût posé une question de confiance⁸.

Les gouvernements sont ainsi souvent contraints à démissionner même s'ils n'ont en face d'eux qu'une majorité relative. L'instabilité gouvernementale devient chronique et accentuée. On note plus de cent gouvernements se qui se sont succédés de 1871 à 1940, accentuant ainsi la prééminence du Parlement qui fait et défait des majorités de coalition. Mais cette toute puissance parlementaire est inefficace. Si le Parlement peut renverser à loisir le gouvernement, il s'avère incapable de répondre aux attentes de l'Etat, notamment en période de crise, comme le renseigne l'émergence de la pratique des décrets lois.

Malgré de précautions prises par des constituants de 1946, le même phénomène de mise en cause permanente de gouvernements et d'instabilité va caractériser à nouveau le régime. Si l'Assemblée nationale se révèle prédominante, le Conseil de la République retrouve aussi un pouvoir de contrôle de l'activité gouvernementale et d'initiative législative dès 1949, à travers une modification de son règlement. Plus souvent, la pression du Parlement sur l'Exécutif va conduire à la prolifération des crises ministérielles sous la quatrième République⁹.

Les mécanismes de mise en jeu la de responsabilité gouvernementale par le truchement de la de la motion de censure ou la question de confiance, ont fait pourtant, l'objet d'une « *rationalisation* » dans la Constitution du 27 octobre 1946.

L'article 49 de la Constitution ci-haut citée encadre la mise en jeu de confiance et pose que celle-ci ne peut être refusée au cabinet qu'à la majorité absolue des députés qui composent l'Assemblée nationale, de ce fait, il cherche ainsi à limiter le recours et les effets de ce dispositif. L'article 50 à son tour régleme de même à travers des exigences et délais de vote à la majorité absolue, la procédure de la motion de censure afin de limiter les dérives du contrôle parlementaire.

Toutes ces dispositions constitutionnelles n'ont pu généralement jouer. A défaut d'une majorité parlementaire stable, les gouvernements présentent leurs démissions en dehors des procédures formelles, à la suite de procédures de confiance « *implicites* » ou sans qu'une majorité parlementaire absolue ait été réunie contre eux. On compte jusque-là 24 gouvernements qui jalonnent ainsi les 12 ans qu'a duré la quatrième République, la durée de vie d'un gouvernement est de 6 mois environ en moyenne. Une telle instabilité gouvernementale débouche inéluctablement à

⁶ A-M. SCHLESINGER, *La présidence impériale*, Paris, PUF, 1976.

⁷ M. VERPEAUX, « 1791, première Constitution française ? », in *RFDC, Op.cit.*, p.3.

⁸ H. TAY, *Le régime présidentiel et la France*, Paris, LGDJ, coll. « Bibl. const. et sc. pol. », t. 27, 1967.

⁹ M. TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, coll. « Bibl. const. et sc. pol. », t. 48, 1973.

la paralysie du système. Le parlementarisme ne peut ainsi fonctionner sans mécanismes d'équilibre qui garantissent une réelle collaboration des pouvoirs¹⁰.

1.1.2. L'absence de mécanismes d'équilibre

On note l'absence de quelques mécanismes d'équilibre que sont notamment : l'absence de pouvoir exécutif stable (a) et l'absence de garde-fous constitutionnels (b).

1.1.2.1. L'absence de pouvoir exécutif stable

Au-delà de l'inefficacité de conditions politiques à même de favoriser la constitution de majorités parlementaires solides, l'inexistence de mécanismes d'équilibre dans le régime constitutionnel instauré explique l'échec de ce parlementarisme marqué par la prééminence des Assemblées. La collaboration des pouvoirs exige en effet avant tout l'existence d'un pouvoir exécutif stable et effectif.

Pourtant, en janvier 1879, après l'échec du maréchal de Mac-Mahon, l'élection de Jules Grévy à la Présidence par les Chambres, consacre l'effacement désormais du président de la République et le basculement du régime. Par le fait qu'il déclare se soumettre par avance à la volonté du Parlement, le Chef de l'Etat ne constitue plus un élément d'équilibre du système. Le régime parlementaire « *moniste* » par opposition au régime parlementaire « *dualiste* » ou « *orléaniste* » qui a caractérisé les troisième et quatrième Républiques est un régime déséquilibré foncièrement. En dépit de l'émergence en effet d'un « *président du Conseil* », dans l'expérience de la troisième République d'abord, puis du point de vue formel dans les institutions politiques de la Quatrième République, le chef du Gouvernement ne pourra effectivement reprendre l'autorité abandonnée par le président de la République, comme a pu le faire le chef du gouvernement en Grande-Bretagne. Si l'on observe les mandats de quelques personnages sous la troisième République et sous la quatrième République, on note que les Premiers ministres qui se sont succédés n'ont pas disposé de la permanence nécessaire pour rééquilibrer le système.

1.1.2.2. L'absence de garde-fous constitutionnels

On va noter l'absence d'un dispositif majeur en faveur de l'équilibre du régime parlementaire. Il s'agit de l'exercice du pouvoir de dissolution.

À l'origine, le droit de dissolution était prévu par l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 qui disposait que « *le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat* ». Ce droit va tomber en désuétude après son usage malheureux, en mai 1877, par le maréchal de Mac-Mahon. Déjà ce droit de dissolution est alourdi d'une exigence préalable de l'avis conforme du Sénat, à compter de cette date ce pouvoir a pris une connotation anti-républicaine. Il sera tellement discrédité qu'il ne jouera plus au cours de la troisième République¹¹.

Le droit de dissolution va réapparaître formellement avec la Constitution de 1946, mais en étant fortement encadré constitutionnellement en ces termes : la dissolution n'est pas décidée non par le seul président de la République mais après avis du président de l'Assemblée, en Conseil des ministres. En outre, la dissolution ne peut intervenir qu'après les 18 premiers mois de la législature, à la suite d'un vote d'une motion de défiance ou de censure et à condition que deux crises ministérielles se soient produites dans une même période de 18 mois. C'est l'Assemblée qui possède donc en réalité le mot déclencheur de cette prérogative. Il suffit en effet que le parlement fasse en sorte que la crise gouvernementale se produise en dehors des procédures prévues par les articles 49 et 50, pour bloquer toute utilisation du droit de dissolution¹².

Comme sous la troisième République, à l'initiative du gouvernement présidé par M. Edgar Faure, la dissolution de l'Assemblée n'intervient qu'une fois, en décembre 1955. Ce droit de

¹⁰ LOUIS FAVOREU, PATRICK GAÏA, RICHARD GHEVONTIAN, JEAN-LOUIS MESTRE, OTTO PFERSMANN, ANDRE ROUX, GUY SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Op.cit., p.459.

¹¹ TH. RENOUX, *Le Conseil constitutionnel et l'autorité judiciaire*, Paris, Economica-PUAM, coll. « Droit public positif », 1984.

¹² LOUIS FAVOREU, PATRICK GAÏA, RICHARD GHEVONTIAN, JEAN-LOUIS MESTRE, OTTO PFERSMANN, ANDRE ROUX, GUY SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Op.cit., pp.459-460.

dissolution ne pourra donc aucunement favoriser le rééquilibrage du régime. Il faudra en définitive attendre l'instauration de la cinquième République pour que cette prérogative se débarrasse du discrédit qui le frappait depuis 1877.

Mis à l'abri de la dissolution, le Parlement est par ailleurs aussi à l'abri de tout contrôle de constitutionnalité des lois. Les excès du parlement dans les pouvoirs que les Assemblées s'octroient par le biais de leurs règlements intérieurs ou dans l'interprétation des règles constitutionnelles, ne peuvent dès lors être sanctionnés. Aucun mécanisme de contrepoids ou garde-fou ne peut davantage être trouvé en matière de révision de la constitution ou de référendum. La souveraineté des Chambres est donc totale, la prééminence du pouvoir législatif sous les troisième et quatrième Républiques et confine le « *parlementarisme absolu* ».

Le seul mécanisme d'équilibre qui garantit le caractère démocratique du régime, se trouve en définitive dans les alternances successives permises dans le cadre de ces régimes et le rôle de l'opposition politique.

1.2. Le parlementarisme pratiqué sous la Vème République

De manière paradoxale, bien que la coutume politique française eût exprimé avec détermination son attachement au principe de la séparation des pouvoirs, consacré à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme qui affirme que « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de Constitution* », la pratique politique effective qui a prévalu en France pendant plus d'un siècle n'a pas semblé assurer l'effectivité de ces principes. De 1877 à 1958, la France dans sa forme républicaine a connu un régime d'assemblée témoignant d'un déséquilibre des pouvoirs en faveur du pouvoir législatif. Les Assemblées, centre de la vie politique, pouvaient de manière aisée, en raison de l'indiscipline des partis, retirer leur confiance à l'équipe gouvernementale en votant une motion de censure. Le Premier ministre ne disposait pas, en effet, de l'instrument de riposte que représente le droit de dissolution tombée en désuétude et difficilement praticable.

A contrario, les institutions politiques de la cinquième République ont créé un déséquilibre des pouvoirs au bénéfice du Chef de l'Etat, principal détenteur du pouvoir exécutif. Politiquement irresponsable devant l'Assemblée nationale, ce dernier dispose de prérogatives propres importantes et son autorité a été encore renforcée à partir de l'année 1962 par la coïncidence existant le plus souvent entre la majorité Présidentielle et la majorité parlementaire et par son élection au suffrage universel direct. Dans ce cadre, les Chambres disposent de moyens de contrôle et d'action limités constitutionnellement qu'on appelle mécanismes du « *parlementarisme rationalisé* », création d'un pouvoir réglementaire véritable au bénéfice du gouvernement, le contrôle de la constitutionnalité des lois est transféré au Conseil constitutionnel, d'autant que la Constitution autorise l'Exécutif à s'immiscer de manière autonome dans les questions législatives à condition d'en avoir obtenu l'habilitation du Parlement. La séparation entre le pouvoir exécutif et législatif n'existe qu'en théorie et donc pas entièrement respectée dans la pratique politique.

En revanche, la théorie de la séparation des pouvoirs a abouti à une véritable séparation des autorités judiciaires et administratives. La loi des 16 et 24 août 1790 a refusé aux autorités judiciaires le droit de s'immiscer dans les litiges à caractère administratif et a institué un ordre de juridictions administratives, chargées de régler les différends qui impliquent les pouvoirs publics, mais a au même moment reconnu au juge judiciaire le rôle de garant des libertés individuelles. Cette séparation des pouvoirs est encore valable de nos jours. Le Conseil constitutionnel a fait référence à la théorie de séparation des pouvoirs inscrite dans la tradition juridique française en 1987 et en 1989, pour légitimer la distinction des juridictions judiciaires et administratives.

II. LA PARTICULARITE DE L'EXPERIENCE CONSTITUTIONNELLE ITALIENNE

La particularité de l'expérience constitutionnelle italienne est caractérisée par une volonté de rupture (2.1) et les mécanismes d'équilibre de son système constitutionnel (2.2).

2.1. Une volonté de rupture

La désuétude d'une conception autoritariste de l'État explique, après la deuxième guerre mondiale, les préférences du constituant italien en faveur du parlementarisme et ses réticences à l'égard d'un exécutif puissant¹³.

La Constitution italienne du 27 décembre 1947 consacre ainsi avec le principe de suprématie ou la primauté du Parlement, l'importance du rôle démocratique que jouent les partis. Si la prépondérance du pouvoir législatif marque le cadre politique et constitutionnel italien, divers mécanismes d'équilibre apparaissent toutefois à même de tempérer l'éventuelle toute-puissance du Parlement et de se mettre à l'abri de certaines dérives observées sous les troisième et quatrième Républiques en France¹⁴.

La prépondérance du Parlement italien, ce pays s'est engagé en 1947, dans un régime parlementaire classique, dans le cadre d'un Parlement bicaméral et égalitaire. Les deux Chambres, le Sénat et la Chambre des députés, élus au suffrage universel direct, pour une durée de cinq ans, disposent de pouvoirs qui s'équivalent, tant en matière constituante que législative¹⁵.

Ces Chambres se voient clairement reconnaître par la constitution une position prépondérante, comme en renseignent leurs compétences en matière d'élection du président de la République, d'« investiture » du gouvernement (qui exige la nécessité pour ce dernier d'obtenir un vote de confiance lors de sa formation) et de révision constitutionnelle¹⁶. Le Parlement a de même la maîtrise de son règlement intérieur, de ses finances et de sa gestion administrative. Il détient, en concurrence avec l'Exécutif, les citoyens ou les régions, au moyen de pétition, l'initiative législative et l'expérience renseigne l'exercice effectif de cette prérogative. On dénombre en effet, en Italie, en moyenne, le pourcentage identique de textes d'origine gouvernementale et d'origine parlementaire¹⁷.

Pour des raisons d'efficacité, le constituant autorise par ailleurs le vote de certaines lois, en dehors des lois financières, électorales ou constitutionnelles, notamment, directement en commission, sans que les Chambres aient l'occasion d'en débattre. Cette procédure avait d'ailleurs inspiré certaines propositions de réforme en France, aujourd'hui désuète pour cause d'inconstitutionnalité particulièrement¹⁸.

Enfin la prérogative de contrôle de l'action gouvernementale du Parlement italien s'avère particulièrement développée. On retrouve les mécanismes habituels du parlementarisme, du contrôle de l'activité gouvernementale. Le Parlement dispose ainsi des mécanismes d'interpellation, de questions orales ou écrites, de commissions d'enquête, très fréquents, même si d'efficacité incertaine. Il peut également mettre en mouvement la responsabilité politique gouvernementale par l'adoption d'une motion de censure, présentée par au moins 1/10 des membres d'une des chambres¹⁹. Les possibilités de « rationalisation » de cette procédure ont toutefois échoué, les crises ministérielles se produisent le plus souvent comme en France, sous la quatrième République, en dehors de la procédure constitutionnelle. La fragilité des coalitions partisans et l'instabilité politique constituent, en effet, une première raison de la crise du régime parlementaire italien. La combinaison la proportionnelle et du scrutin majoritaire, dans le cadre des réformes électorales entreprises en 1993, marque toutefois la recherche d'une meilleure stabilité institutionnelle²⁰.

Le pouvoir législatif italien présente en définitive aujourd'hui un paradoxe : il est formellement détenteur de prérogatives considérables et ses compétences ont même eu tendance à se développer alors que dans le même temps son fonctionnement apparaît de plus en plus controversé et son rôle s'affaiblit.

¹³ F. LAFFAILLE, « Chronique de droit politique italien », in *RFDC*, 98-2014, pp. 487-493.

¹⁴ M. BAUDREZ, « La réforme constitutionnelle en Italie : entre convictions et appréhensions », in *RFDC*, 97.2014, pp. 215-227.

¹⁵ G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO ET M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, Monduzzi Editore, 1997.

¹⁶ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 2010.

¹⁷ M. BAUDREZ, *La réforme constitutionnelle en Italie*, Paris, Economica-PUAM, 2002, p.338.

¹⁸ L. MOREL, *L'Italie en transition, Recul des partis et activation de la fonction présidentielle*, Paris, L'Harmattan, 1997.

¹⁹ Article 94 de la Loi fondamentale d'Italie.

²⁰ L. MOREL, *L'Italie en transition, Recul des partis et activation de la fonction présidentielle*, Op.cit.

Contrairement cependant au parlementarisme français de la quatrième République, le parlementarisme italien comporte un certain nombre de mécanismes d'équilibre à même de limiter les éventuelles de la souveraineté parlementaire.

2.2. Les mécanismes d'équilibre du système constitutionnel italien

Pour faire contrepoids à la toute-puissance du Parlement, la constitution italienne a introduit, dans le régime parlementaire, une série d'éléments d'équilibre.

Il en va ainsi avant tout de la consécration d'un contrôle de constitutionnalité des lois. La Cour constitutionnelle exerce un contrôle de constitutionnalité des actes législatifs dont l'impact sur l'ordre politique se révèle déterminant et occasionne une certaine régulation de la fonction législative²¹.

En deuxième lieu, le recours au référendum constitue un autre mécanisme d'équilibre face à la prépondérance du Parlement. Un mécanisme possible en matière de révision de la constitution mais inutilisé, le référendum joue surtout, depuis plusieurs décennies, à travers le « *référendum abrogatif* » de lois, autres que les lois financières, celles qui autorisent la ratification d'un traité ou qui règlent des questions de remise de peine ou d'amnistie²². Ce mécanisme de portée considérable, de démocratie directe, puisqu'il revient à soumettre à l'appréciation populaire une loi adoptée par le Parlement, est cependant soumis préalablement à certaines conditions d'utilisation. Il ne peut notamment être utilisé dans les 6 premiers mois ou les 12 derniers d'une législature et son résultat ne peut être effectif qu'en cas d'une participation au vote d'une majorité des électeurs inscrits, la Cour constitutionnelle contrôle de surcroît la conformité constitutionnelle de la question posée²³.

Le troisième mécanisme d'équilibre, c'est le caractère régional de l'État italien et l'attribution aux régions de prérogatives et compétences en de nombreuses matières. Ces actes législatifs régionaux sont d'ailleurs également soumis au contrôle de constitutionnalité devant Cour constitutionnelle.

Enfin, le dernier mécanisme important d'équilibre est la place du chef de l'Etat dans le régime constitutionnel italien. Si le Constituant le proclame « *Chef de l'État et représentant de l'unité nationale* », il ne lui donne pas tous les moyens d'assumer pleinement ces fonctions. Il est élu pour un mandat de sept ans par un collège constitué pour l'essentiel de parlementaires, et irresponsable politiquement, il dispose, outre des compétences formelles du Président de la République parlementaire en matière internationale, certaines prérogatives décisives en cas de crise politique majeure : droit de dissolution des Chambres, droit de message au Parlement, nomination du président du Conseil. Ces prérogatives lui permettent d'avoir une prépondérance, le cas échéant sur les stratégies de partis politiques souvent divisés et sur le jeu parlementaire, et de conforter ainsi autorité morale réelle. Plus la crise du système parlementaire tout entier et des partis s'aggrave, plus le Chef de l'Etat devient « *un point de référence de la vie politique* » qui imprime sa marque dans certains moments-charnières²⁴.

La commission « *mixte ou bicamérale* », composée de parlementaires des deux chambres et installée en 1997 afin de préparer une révision constitutionnelle, avait d'ailleurs suggéré l'élection présidentielle au suffrage universel direct. Un tel changement aurait accru l'importance de son rôle de « *recours* » en cas d'une défaillance avérée des autres acteurs constitutionnels et rapproché le système italien du système français de la cinquième République. Comme d'autres bien avant, cette réforme institutionnelle globale italienne a montré ses limites au printemps 1998. Toutefois, les réformes constitutionnelles adoptées de 1998 à 2001 s'inspirent considérablement des travaux de la « *Bicamérale* ».

²¹L. PALADIN, « Actes législatifs du Gouvernement et rapports entre les pouvoirs : l'expérience italienne », in *RFDC*, 1997, p.693.

²²A. PIZZORUSSO, « Actes législatifs du Gouvernement et rapports entre les pouvoirs : aspects de droit comparé », in *RFDC* 1997, p.677.

²³LOUIS FAVOREU, PATRICK GAÏA, RICHARD GHEVONTIAN, JEAN-LOUIS MESTRE, OTTO PFERSMANN, ANDRE ROUX, GUY SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, *Op.cit.*, p.462.

²⁴P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, coll. « Droit fondamental », 1998.

Le gouvernement d'Enrico Letta a présenté, au printemps 2013, un nouveau projet de réforme constitutionnelle en Italie dont une commission d'experts a défini les grandes orientations : amélioration des relations entre les électeurs et leurs élus, innovations pour développer la stabilité du gouvernement et remise en ordre des institutions. Un an plus tard, après sa démission, son successeur Matteo Renzi s'engage à son tour dans des réformes électorales et constitutionnelles importantes à même de renforcer le pouvoir exécutif et la majorité parlementaire. Son projet de réforme constitutionnelle adopté en janvier 2016 par le Sénat puis en avril 2016 par la Chambre des Députés, supprime l'élection de sénateurs au suffrage direct, réduit de deux tiers le nombre de ses membres et les prérogatives de cette chambre haute, et met ainsi fin à un bicamérisme intégral considéré comme source d'instabilité institutionnelle. Le projet, ayant été massivement rejeté par référendum en décembre 2016, le Président du Conseil va remettre sa démission, et ouvrant ainsi une nouvelle période d'instabilité politique, malgré la nomination rapide de son successeur, le modéré Paolo Gentiloni. Le démocrate-chrétien modéré Sergio Mattarella sera élu président de la République en janvier 2015 et pourrait ainsi, en ces temps de profonde réforme constitutionnelle italienne, incarner davantage encore la stabilité institutionnelle nécessaire.

À sa façon, la pratique italienne souligne en définitive l'importance des mécanismes de contrepoids ou d'équilibre : instruments de démocratie directe, autonomies locales, pluralisme de l'information, indépendance de la justice, justice constitutionnelle dans tout système de séparation des pouvoirs et la nécessité permanente de leur renforcement.

CONCLUSION

Le développement des matières exposées ci-dessus a démontré que le principe de collaboration entre pouvoirs politiques est un assouplissement au principe de la séparation des pouvoirs tel que conçu par ses précurseurs, notamment par Montesquieu. Cette collaboration consacre une sorte d'équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif contrairement à celui de la séparation des pouvoirs qui prône une indépendance mutuelle, mieux, une séparation rigide, organique et fonctionnel entre les pouvoirs.

On s'approche de plus en plus vers le déplacement de l'équilibre des pouvoirs dans le parlementarisme qui s'établit soit au profit du pouvoir exécutif soit au profit du pouvoir législatif.

Le droit comparé français et italien nous a permis de nous faire une idée sur la pratique déséquilibrée de la collaboration entre pouvoirs.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- BAUDREZ, M., « La réforme constitutionnelle en Italie : entre convictions et appréhensions », in *RFDC*, 97.2014.
- BAUDREZ, M., *La réforme constitutionnelle en Italie*, Paris, Economica-PUAM, 2002.
- CHEVALLIER, J., et CONAC, G., *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Dalloz, 2000.
- LAFFAILLE, F., « Chronique de droit politique italien », in *RFDC*, 98-2014.
- LAUVAUX, P., *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, coll. « Droit fondamental », 1998.
- LOUIS FAVOREU, PATRICK GAÏA, RICHARD GHEVONTIAN, JEAN-LOUIS MESTRE, OTTO PFERSMANN, ANDRE ROUX, GUY SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 21^e éd, 2019.
- MORABITO, M., *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Paris, Montchrestien, 2008, 10^e éd.
- MORBIDELLI, G., PEGORARO, L., REPOSO, A. et VOLPI, M., *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, Monduzzi Editore, 1997.
- MOREL, L., *L'Italie en transition, Recul des partis et activation de la fonction présidentielle*, Paris, L'Harmattan, 1997.

- PALADIN, L., « Actes législatifs du Gouvernement et rapports entre les pouvoirs : l'expérience italienne », in *RFDC*, 1997.
- PIZZORUSSO, A., « Actes législatifs du Gouvernement et rapports entre les pouvoirs : aspects de droit comparé », in *RFDC* 1997.
- RENOUX, TH., *Le Conseil constitutionnel et l'autorité judiciaire*, Paris, Economica-PUAM, coll. « Droit public positif », 1984.
- SCHLESINGER, A-M., *La présidence impériale*, Paris, PUF, 1976.
- TAY, H., *Le régime présidentiel et la France*, Paris, LGDJ, coll. « Bibl. const. et sc. pol. », t. 27, 1967.
- TROPER, M., *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, coll. « Bibl. const. et sc. pol. », t. 48, 1973.
- VERGOTTINI, G. (De), *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 2010.
- VERPEAUX, M., « 1791, première Constitution française ? », in *RFDC*, 1993.