

L'influence du populisme sur les changements constitutionnels

Approche de droit comparé

sous la direction de
Aurélie Duffy-Meunier
Nicoletta Perlo

21



L'influence du populisme sur les changements constitutionnels

Approche de droit comparé

Aurélie Duffy-Meunier et Nicoletta Perlo (dir.)

DOI : 10.4000/books.dice.15447
Éditeur : DICE Éditions
Lieu d'édition : Aix-en-Provence
Année d'édition : 2024
Date de mise en ligne : 15 février 2024
Collection : Confluence des droits
EAN électronique : 979-10-97578-21-3



<https://books.openedition.org>

Édition imprimée

Nombre de pages : 236

Référence électronique

DUFFY-MEUNIER, Aurélie (dir.) ; PERLO, Nicoletta (dir.). *L'influence du populisme sur les changements constitutionnels : Approche de droit comparé*. Nouvelle édition [en ligne]. Aix-en-Provence : DICE Éditions, 2024 (généré le 16 février 2024). Disponible sur Internet : <<https://books.openedition.org/dice/15447>>. ISBN : 979-10-97578-21-3. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.dice.15447>.



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC-ND 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

RÉSUMÉS

Le populisme se développe dans des pays qui relèvent de tous les continents. Malgré son caractère multiforme rendant difficile son appréhension, le populisme se caractérise par certaines constantes qui ont été analysées du point de vue de la science politique, mais très peu sous un angle juridique, pluridisciplinaire et de droit comparé. Du Mouvement 5 étoiles en passant par le péronisme et le castrisme, les mouvements populistes séparent la société en deux groupes antagonistes : d'un côté une élite corrompue, de l'autre le peuple pur, doté d'une légitimité supérieure. Par conséquent, le phénomène populiste refuse toute institution représentative et de garantie de l'État de droit – le Parlement, les Cours constitutionnelles, la magistrature – pouvant concurrencer un leader, seul représentant légitime du peuple. Le populisme remet ainsi en cause le constitutionnalisme et ses valeurs en produisant tant des changements constitutionnels formels qu'informels. Dans cet ouvrage, des chercheurs nationaux et étrangers ont croisé leurs regards sur les transformations des institutions démocratiques représentatives, sur les révisions constitutionnelles ou les conventions constitutionnelles suscitées par les populismes ainsi que sur les réactions des institutions à de telles transformations. Cet ouvrage entend ainsi apporter un éclairage renouvelé sur la question de la confrontation du populisme et des différentes formes de constitutionnalisme dans des pays européens, du continent américain et en Russie.

AURÉLIE DUFFY-MEUNIER (DIR.)

Aurélié Duffy-Meunier est professeur de droit public à la Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille Université. Ses principaux thèmes de recherche portent sur le droit public comparé et s'intéressent, plus particulièrement, au constitutionnalisme, à la démocratie, à l'État de droit et à la protection des droits et libertés.

NICOLETTA PERLO (DIR.)

Nicoletta Perlo est maître de conférences HDR en droit public à l'Université de Toulouse I Capitole, rattachée à l'Institut de droit européen international et comparé. Ses thèmes de recherche portent sur la démocratie et sa crise, les rapports entre le populisme et le constitutionnalisme et la protection des droits fondamentaux en Europe.



collection d'ouvrages numériques

Dans la même collection

MALJEAN-DUBOIS Sandrine (dir.), *Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement*, 2017.

FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, SEVERINO Caterina (dir.), *Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice : une nouvelle étape après la QPC ?*, 2017.

RUBIO Nathalie (dir.), *La fabrication du droit de l'Union européenne dans le contexte du « Mieux légiférer »*, 2017.

TABAU Anne-Sophie (dir.), *Quel droit pour l'adaptation des territoires aux changements climatiques ? L'expérience de l'île de La Réunion*, 2018.

BARDIN Michaël, FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, JENSEL-MONGE Priscilla, SEVERINO Caterina (dir.), *La démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalité*, 2018.

BIDOUZO Thierry Sèdjro, *Les Organisations internationales et la résolution des conflits post-bipolaires en Afrique*, 2019.

GESLIN Albane, TOURME JOUANNET Emmanuelle (dir.), *Le droit international de la reconnaissance, un instrument de décolonisation et de refondation du droit international ?*, 2019.

DARGENT Fleur, *La consultation en droit public interne*, 2020.

HAUTEREAU-BOUTONNET Mathilde, TRUILHÉ Ève (dir.), *Procès et environnement. Quelles actions en justice pour l'environnement ?*, 2020.

COURNIL Christel (dir.), *Les grandes affaires climatiques*, 2020.

MEHDI Rostane, *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile*, 2020

LE BOT Olivier, LE BŒUF Romain, *L'inapplication du droit*, 2020.

FUTHAZAR Guillaume, *Les modalités d'influence de l'IPBES sur l'évolution du droit international de l'environnement en Méditerranée*, 2020.

SEVERINO Caterina, ALCARAZ Hubert, *Systèmes de contrôle de constitutionnalité par voie incidente et protection des personnes en situation de vulnérabilité. Approche de droit comparé*, 2021.

BROSSET Estelle, MEHDI Rostane, RUBIO Nathalie, *Solidarité et droit de l'Union européenne. Un principe à l'épreuve*, 2021.

BERGÉ Jean-Sylvestre, *Rethinking Flow Beyond Control. An Outreach Legal Essay*, 2021.

FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, MAGNON Xavier, *Les assemblées citoyennes. Nouvelle utopie démocratique ?*, 2022.

BROSSET Estelle, RENOUX Thierry, TRUILHÉ Ève, VIDAL-NAQUET Ariane (dir.), *Justice, responsabilité et contrôle de la décision publique. Leçons de la crise sanitaire*, 2022.

VIDAL-NAQUET Ariane (dir.), *Constitution et passé. Entre mémoire et histoire*, 2023.

LE BOT Olivier (dir.), *Les mutations contemporaines du droit de l'animal*, 2023.

<http://dice.univ-amu.fr/fr/dice/dice/publications/confluence-droits>

<https://books.openedition.org/dice/>

DUFFY-MEUNIER Aurélie, PERLO Nicoletta (dir.), *L'influence du populisme sur les changements constitutionnels. Approche de droit comparé*, Confluence des droits [en ligne], Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2024.

ISBN : 979-10-97578-20-6

ISSN : 2556-1162

DICE Éditions

UMR Droits International, Comparé et Européen (DICE)

Espace René Cassin

3, avenue Robert Schuman

13628 Aix-en-Provence

dice-editions@univ-amu.fr

L'INFLUENCE DU POPULISME SUR LES CHANGEMENTS CONSTITUTIONNELS APPROCHE DE DROIT COMPARÉ

sous la direction de
Aurélie Duffy-Meunier
Nicoletta Perlo



SOMMAIRE

Introduction	7
Aurélie DUFFY-MEUNIER, Professeur de droit public, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.	
Nicoletta PERLO, Maître de conférences HDR, Université Toulouse Capitole, IRDEIC, en délégation CNRS au sein de l'UMR DICE.	
Ce que le populisme fait à l'Union européenne	11
Remarques sur l'institutionnalisation paradoxale de la critique anti-UE dans l'UE	
Philippe ALDRIN, Professeur, Sciences Po Aix.	
Constitution et populisme : approche théorique	33
Xavier MAGNON, Professeur de droit public, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.	
L'influence du populisme sur les changements constitutionnels en Hongrie	49
Pierre-Alain COLLOT, Maître de conférences, INU Jean-François Champollion, Albi.	
Fruzsina GÁRDOS-OROSZ, Directrice du Sciences Centre for Social Sciences, Budapest.	
Violating the Rule of Law in the Name of the People	71
Poland as Exhibit A in the European Union	
Laurent PECH, Full Professor of Law, Sutherland School of Law, University College Dublin.	
L'influence du populisme sur les changements constitutionnels en Russie	91
Marie-Élisabeth BAUDOIN, Professeur de Droit public, Université Clermont Auvergne, Centre Michel de l'Hospital, F-63000 Clermont-Ferrand, France.	
Nataşa DANELCIUC-COLODROVSCHI, Maître de conférences associée, Aix Marseille Université, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.	
Les limites de la démocratie défensive allemande face au populisme de l'AfD	113
Aurore GAILLET, Professeure, Université Toulouse Capitole, IRDEIC.	
Mattias WENDEL, Professeur, Université de Leipzig.	
Populisme et changements constitutionnels en Italie	133
Il faut que tout change pour que rien ne change ?	
Giacomo DELLEDONNE, Ricercatore, Scuola superiore Sant'Anna, Pise.	
Nicoletta PERLO, Maître de conférences HDR, Université Toulouse Capitole, IRDEIC, en délégation CNRS au sein de l'UMR DICE.	
Populisme et changements constitutionnels au Royaume-Uni	161
Aurélie DUFFY-MEUNIER, Professeur de droit public, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.	
Alison YOUNG, Sir David Williams Professor of Public Law, University of Cambridge.	

L'influence du populisme sur les changements constitutionnels	183
Approche de droit comparé : le cas argentin	
Carolina CERDA-GUZMAN, Maître de conférences, CERCCLÉ, Université de Bordeaux.	
Fernando ARLETTAZ, Professeur au Centre Universitaire de la Défense / Université de Saragosse.	
Populism as a Constitutional Force in the United States	207
Aziz Z. HUQ, Professor of Law, University of Chicago Law School.	
Propos conclusifs	221
Elisabeth ZOLLER, Professeur émérite à l'Université Paris-Panthéon-Assas.	

POPULISME ET CHANGEMENTS CONSTITUTIONNELS EN ITALIE*

IL FAUT QUE TOUT CHANGE POUR QUE RIEN NE CHANGE ?

Giacomo DELLEDONNE¹
Nicoletta PERLO²

Propos introductif. Populisme et constitutionnalisme en Italie

Le 14 octobre 2018, le Premier ministre italien Giuseppe Conte – leader actuel du Mouvement 5 Étoiles – intervenait à l'École de formation politique de la Ligue, parti d'extrême droite, en affirmant « Je suis populiste. Le populisme signifie se consacrer à plein temps à cette responsabilité (celle de Premier ministre) en étant proche des besoins des gens »³. M. Conte consolidait ainsi son alliance avec Matteo Salvini, chef de la Ligue – et à l'époque vice-président du Conseil – qui, quelques mois auparavant, avait affirmé : « Je suis populiste ; oui, j'en suis fier, si être populiste signifie être au milieu des gens et essayer de résoudre leurs problèmes »⁴.

Dans le cadre d'une étude comparative sur les rapports entre populisme et constitutionnalisme, le cas italien présente ainsi un double intérêt. Il s'agit à la fois d'un « populisme de gouvernement »⁵ – ce dont bien d'autres ordres constitutionnels ont fait l'expérience – et d'un « populisme autodéclaré »⁶ – ce qui, en revanche, est plus rare.

À partir du 1^{er} juin 2018 et jusqu'au 5 septembre 2019, en effet, une coalition formée par le Mouvement 5 étoiles (MoVimento 5 Stelle, M5S) et la Ligue a soutenu un gouvernement qui s'est revendiqué ouvertement comme populiste. Cette coalition s'est brisée en raison des contradictions existantes entre ces deux forces politiques, qui, tout en étant populistes, étaient guidées par des programmes politiques divergents. Un nouveau gouvernement, toujours présidé par Giuseppe Conte, s'est alors formé à partir de l'alliance entre le M5S et le Parti démocratique – un parti qui n'a pas

* Nicoletta Perlo a rédigé l'Introduction et la partie II ; Giacomo Delledonne a rédigé les parties I et III.

1 Ricercatore, Scuola superiore Sant'Anna, Pise.

2 Maître de conférences HDR, Université Toulouse Capitole, IRDEIC, en délégation CNRS au sein de l'UMR DICE.

3 [https://www.youtube.com/watch?v=U5m_0wfDwW8].

4 [https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2017/12/30/salvini-sono-orgogliosamente-populista_3c6ae45b-134c-4945-a3c3-4e10056764b4.html].

5 M. ANSEMI, P. BLOKKER et N. URBINATI (dir.), *Populismo di lotta e di governo*, Feltrinelli, Milan, 2018.

6 G. MARTINICO, « Fra mimetismo e parassitismo. Brevi considerazioni a proposito del complesso rapporto fra populismo e costituzionalismo », *Questione Giustizia*, n° 1/2019, p. 71.

de vocation populiste. Ce deuxième gouvernement est tombé le 13 février 2021 et il a été remplacé par un gouvernement d'« experts », dirigé par Mario Draghi et soutenu par une majorité d'unité nationale⁷.

Ainsi, pendant environ trois ans, l'Italie a constitué un cadre d'analyse privilégié pour apprécier si et comment des forces politiques au pouvoir influencent les transformations constitutionnelles.

Si notre étude se concentre essentiellement sur cette période, il est toutefois nécessaire de rappeler que le phénomène populiste n'apparaît pas en 2018, mais a des racines historiques profondes en Italie.

De la rhétorique national-populaire du *Risorgimento*⁸, en passant par Gabriele d'Annunzio pour arriver jusqu'à Mussolini, l'image du « peuple » est constamment utilisée pour invoquer la reconstruction d'une nation divisée par la haine entre les classes sociales. Par la suite, le fascisme a contribué de façon déterminante à la construction des mots d'ordre et des mythes du populisme, en laissant un héritage culturel duquel l'Italie républicaine peine à se débarrasser⁹. Preuve en est que déjà au sein de l'Assemblée constituante élue en 1946 siégeaient trente députés issus du « *Fronte dell'Uomo Qualunque* » – « Front de l'homme quelconque » –, un mouvement à vocation populiste fondé par l'humoriste et journaliste Guglielmo Giannini. Cette force politique – considérée par le politiste Marco Tarchi comme le prototype du populisme européen contemporain¹⁰ – prônait un désengagement politique généralisé, se moquant du sérieux des partis antifascistes et de tout type d'idéologie. Guidé par un leader charismatique exubérant et autocratique, pionnier de l'antiparlementarisme, refusant fièrement le titre de « parti », promoteur de l'opposition manichéenne entre la « *Folla* »¹¹ – la foule – censée incarner le bien, et les Chefs, censé incarner le mal, le *Fronte dell'Uomo Qualunque* forge le langage et la pensée italiens de l'antipolitique¹².

7 Sur la succession de ces gouvernements v. N. LUPO, « Un governo 'tecnico-politico'? Sulle costanti nel modello dei governi 'tecnici', alla luce della formazione del governo Draghi », *Federalismi.it*, n° 8, 24 mars 2021, [https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=45087]. Nous nous permettons aussi de renvoyer à N. PERLO, « Le "gouvernement d'experts", une nécessité face à une démocratie malade. Réflexions à partir de l'expérience italienne », *Jus Politicum Blog*, 25 et 27 février 2021, [https://blog.juspoliticum.com/2021/02/27/le-gouvernement-dexperts-une-necessite-face-a-une-democratie-malade-reflexions-a-partir-de-l'experience-italienne-2-2-par-nicoletta-perlo/].

8 N. MERKER, *Filosofie del populismo*, Laterza, 2009, p. 88.

9 V. P. MILZA, « Mussolini entre fascisme et populisme », *Vingtième siècle*, 56, oct.-déc. 1997, p. 118. Bien qu'elle soit reconnue, la connexion entre fascisme et populisme est tout de même débattue (v. R. GRIFFIN, *The Nature of Fascism*, Londres, Pinter, 1991, p. 26 ; L. INCISA DI CAMERANA, *Fascismo, populismo, modernizzazione*, Pellicani, 1999, p. 356-357). En particulier, de nombreux politistes tiennent à distinguer le populisme de l'extrême droite, afin d'éviter des simplifications excessives de ce phénomène (Y. MENY et Y. SUREL, *Par le peuple, pour le peuple: le populisme et les démocraties*, Fayard, Paris, 2000, p. 18 ; M. TARCHI, *Italia populista*, Il Mulino, Bologne, 2015, p. 125).

10 M. TARCHI, *Italia populista*, op. cit., p. 175.

11 En octobre 1945, Giannini publie un ouvrage *La Folla. Seimila anni di lotta contro la tirannide*, Faro, Roma, qui constitue le « code des principes » du mouvement. Pour une réédition commentée de l'ouvrage v. G. GIANNINI, *La Folla*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002.

12 V. C. M. LOMARTIRE, *Il qualunquista. Guglielmo Giannini e l'antipolitica*, Mondadori, Milan, 2008, p. 28.

Ainsi, lorsqu'au début des années 1990 l'antiparlementarisme se réactive suite aux enquêtes judiciaires révélant la corruption généralisée de la classe politique, les nouvelles forces politiques qui la remplacent trouvent dans l'ancien mouvement de Giannini une source d'inspiration¹³. C'est notamment l'aspect « libéral » du *Qualunquismo* qui refait surface. En ce sens, réapparaît la conviction que la politique ne peut pas être un instrument efficace de transformation de la réalité puisque seuls les mouvements et mécanismes sociaux spontanés sont la source du progrès¹⁴.

En ce sens, la Ligue du Nord se présente comme un parti ethnorégionaliste, qui exalte l'identité et les valeurs d'une communauté territoriale et traditionnelle imaginée, celle de la Padanie¹⁵. Les ennemis du « *popolo padano* » sont multiples : les habitants du sud de l'Italie, tout d'abord, accusés d'être des parasites sociaux ; les élites politiques corrompues ensuite ; et enfin, toutes les institutions et organisations supranationales, dont le refus indique bien la vocation anti-globaliste du parti¹⁶. L'évolution que la Ligue a subie dans des temps récents – depuis que Matteo Salvini est devenu le chef politique – n'altère pas sa structure fondamentale¹⁷. Certes, l'identité du parti change : elle n'est plus territoriale, mais nationale. L'ennemi aussi se transforme : ce ne sont plus les habitants du sud de l'Italie, mais les migrants et l'Union européenne, qui menacent les valeurs communautaires¹⁸. Toutefois, le langage populaire, souvent trivial, et anti-élitiste qui caractérise la communication politique du parti demeure inchangé¹⁹, tout comme le refus de toute médiation intellectuelle, politique et culturelle, la méfiance vers toute forme de représentation ainsi que la revendication de l'autonomie des communautés locales.

Forza Italia est le second parti à vocation populiste qui se crée en Italie au début des années 1990. Celui-ci diffère de la Ligue puisqu'il n'a jamais été un mouvement de masse spontané. Fondé par l'entrepreneur Silvio Berlusconi, *Forza Italia* a été conçu comme un « parti personnel »²⁰. Toutefois, l'action politique de l'entrepreneur milanais présente certaines des caractéristiques typiques du populisme : un discours anti-élites et anti-partis ; une conception du peuple comme une entité homogène et anti-pluraliste²¹. En ce sens, le peuple est appréhendé selon deux acceptions : le peuple-électorat et le peuple-opinion publique. Dans le cadre de la première acception, les élections sont considérées comme une forme d'investiture directe, qui anéantit les institutions intermédiaires. Dans le cadre de la seconde, l'opinion publique est considérée comme un résumé de la volonté populaire,

13 Les politistes refusent l'idée d'une filiation directe entre le *Qualunquismo* et les forces populistes qui se créent au début des années 1990. V. S. SETTA, « Il qualunquismo », in G. PASQUINO (dir.), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Laterza, Rome-Bari, 1995, p. 374-375.

14 G. ORSINA, *Il berlusconismo nella storia d'Italia*, Marsilio, Venise, 2013, p. 62-64.

15 P. TARCHI, *Italia populista*, op. cit., p. 245-246.

16 V. I. DIAMANTI, *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, Donzelli, Rome, 1996.

17 Pour une analyse approfondie de la transformation de la Ligue sous le leadership de Matteo Salvini, v. G. PASSARELLI et D. TUORTO, *La Lega di Salvini. Estrema destra di governo*, Il Mulino, Bologne, 2018.

18 M. TARCHI, *Italia populista*, op. cit., p. 266-272.

19 Sur le langage de la Ligue v. M. TARCHI, *Italia populista*, op. cit., p. 249-251.

20 M. CALISE, *Il partito personale*, 2000, Rome-Bari, Laterza, p. 60.

21 M. REVELLI, *Le due destre*, Bollati Boringhieri, Turin, 1996, p. 9 ; L. BLISSET, « Una destra, due populismi », in M. MARTINI (dir.), *La destra populista*, Castelvevchi, Rome, 1995, p. 42.

exprimée par les sondages et les médias²². Pour le « télépopuliste »²³ Berlusconi, très souvent la seconde acception prime sur la première.

L'exercice du pouvoir par la Ligue et Forza Italia au cours des décennies 1990 et 2000 finit par transformer ces « partis anti-partis » en élites politiques qui deviennent, à leur tour, la cible d'une force populiste nouvelle, le Mouvement 5 étoiles, qui se structure à partir de 2009.

Encore une fois, le populisme italien est novateur. Le Mouvement 5 étoiles est un « parti numérique » : il refuse les médias traditionnels (télévision, journaux...) et fait d'Internet le seul moyen à la fois de son organisation interne et de sa propagande. Pour Beppe Grillo, son leader, Internet est le moyen pour refonder la démocratie représentative. En ce sens, le mouvement se structure autour du blog, qui est le seul instrument de campagne électorale, et autour de la plateforme numérique « Rousseau », qui devrait permettre de réaliser la démocratie directe²⁴. Le « peuple du net » est alors la source directe de la légitimation du pouvoir, sans aucune intermédiation possible²⁵. En revanche, le discours du Mouvement s'inscrit dans la tradition populiste italienne : antiparlementariste, anti-globaliste, anti-européen, anti-élites ; et, tout comme le *Fronte dell'Uomo Qualunque*, il prône le dépassement des idéologies et des clivages entre la droite et la gauche²⁶.

La longue tradition populiste ainsi que l'avènement de deux gouvernements dominés par des forces autodéclarées populistes ont conduit, en Italie, au développement d'un débat très riche, parmi les constitutionnalistes, autour de la relation entre populisme et constitutionnalisme.

Bien que ce thème demeure à la croisée du droit et de la science politique, les constitutionnalistes italiens ont tenté de l'appréhender avec les catégories de leur discipline. De façon synthétique, trois grands courants de pensée peuvent être esquissés.

Un premier courant considère qu'entre constitutionnalisme et populisme l'opposition est radicale. Le populisme serait « l'ennemi le plus dangereux et insidieux de la démocratie constitutionnelle », puisqu'il corromprait de l'intérieur le processus démocratique²⁷. Les éléments caractérisant

22 I. DIAMANTI, « Anti-politique, télévision et séparatisme : le populisme à l'italienne », in P. A. TAGUIEFF (dir.), *Le retour du populisme. Un défi pour les démocraties européennes*, Paris, Universalis, p. 57.

23 P. A. TAGUIEFF, *L'illusion populiste*, Éd. Berg International, Paris, 2002, p. 118.

24 V. M. BASSINI, « Rise of Populism and the Five Star Movement Model: An Italian Case Study », in G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI (dir.), *Italian Populism and Constitutional Law*, Palgrave Macmillan, 2020, p. 205.

25 L'analyse du politiste Paolo Gerbaudo à ce sujet est très intéressante : « *The digital party is a "platform party" because it mimics the logic of companies such as Facebook and Amazon of integrating the datadriven logic of social networks in its very decision-making structure; an organisation that promises to use digital technology to deliver a new grassroots democracy, more open to civil society and the active intervention of ordinary citizens. It is "data hungry" because, like internet corporations, it constantly seeks to expand its database, the list, or "stack", of contacts that it controls. The digital party is also a start-up party, reminiscent of "unicorn companies" such as Uber, Deliveroo and Airbnb, sharing their ability to grow very rapidly* », in *The Digital Party: Political Organisation and Online Democracy*, Pluto Press, Londres, 2019, p. 4-5.

26 V. l'analyse d'Andrea De Petris : A. DE PETRIS et T. POGUNTKE (dir.), *Anti-Party Parties in Germany and Italy*, Luiss University Press, Rome, 2015.

27 A. SPADARO, « Costituzionalismo versus populismo », in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (dir.), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Jovene, Naples, 2009, [https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0145_spadaro.pdf], p. 16.

le populisme seraient en effet intrinsèquement incompatibles avec l'idéologie du constitutionnalisme libéral, et notamment l'idée selon laquelle celui qui bénéficie de la légitimation populaire serait au-dessus des lois et de la Constitution (*vox populi vox dei*), la conception d'une démocratie anti-pluraliste, la réduction du débat public à l'opposition ami-ennemi, le refus des institutions contre-majoritaires, l'appel à une révision constitutionnelle permanente²⁸.

Si cette première approche délégitime foncièrement toute réflexion sur la relation entre populisme et constitutionnalisme, d'autres auteurs, en revanche, soutiennent qu'il est possible de penser cette relation. Le point de départ du populisme et du constitutionnalisme est en effet commun : la méfiance vis-à-vis du pouvoir politique²⁹. Bien évidemment, les solutions pour limiter le pouvoir diffèrent, mais le populisme ne peut pas s'empêcher d'avoir recours en permanence aux catégories propres du constitutionnalisme : le peuple, la majorité, la souveraineté, la démocratie, le pouvoir constituant parmi d'autres³⁰.

Toujours dans le but de mettre en valeur les points de contact entre populisme et constitutionnalisme, d'autres auteurs observent que la démocratie est caractérisée par une tension constante entre le constitutionnalisme – qui renvoie à la dimension de l'ordre – et le populisme – qui renvoie à la souveraineté populaire. L'attitude des populistes vis-à-vis de la constitution ne serait donc pas exclusivement destructive, mais au contraire elle tenterait de rééquilibrer la tension constante entre les deux dimensions de la démocratie, dans un contexte de très forte délégitimation des institutions démocratiques³¹. Le populisme et le constitutionnalisme seraient alors liés par un rapport d'influence et de contamination mutuelles. D'un côté, le populisme apporterait de la lymphe vitale à une démocratie représentative agonisante. De l'autre côté, le constitutionnalisme contribuerait à limiter les dérives subversives des forces populistes. Les auteurs qui défendent cette thèse opèrent tout de même une distinction entre le « bon » populisme – situé plutôt à gauche – qui participe à cet échange permanent avec le constitutionnalisme, et le « mauvais » populisme – d'extrême droite et à tendance autoritaire – qui serait en revanche incompatible avec le constitutionnalisme³².

28 En ce sens, v. aussi C. PINELLI, « The Populist Challenge to Constitutional Democracy », *European Constitutional Law Review*, n° 1, 2011, p. 5-16. En science politique, Yves Mény et Yves Surel arrivent aux mêmes conclusions : « The Constitutive Ambiguity of populism », in Y. MÉNY et Y. SUREL (dir.), *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave Macmillan, 2002, p. 9.

29 R. CHIARELLI, « Il populismo nella Costituzione italiana », in R. CHIARELLI (dir.), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2015, p. 177.

30 Selon Luigi Corrias, le populisme sollicite tout particulièrement les concepts de la tradition constitutionnelle révolutionnaire. En ce sens, le populisme serait une théorie constitutionnelle « qui combine des lectures spécifiques des théories du pouvoir constituant, de la souveraineté populaire et de l'identité constitutionnelle ». L. CORRIAS, « Populism in a Constitutional Key: Constituent Power, Popular Sovereignty and Constitutional Identity », *European Constitutional Law Review*, 12(1), 2016, p. 9-11.

31 Paul Blokker reprend ici les réflexions de Mény et de Surel sur la tension fondamentale qui caractérise les démocraties, tiraillées entre populisme et constitutionnalisme (Y. MÉNY et Y. SUREL, *Par le peuple, pour le peuple*, op. cit.), ce qui lui permet de s'interroger sur leur complémentarité. P. BLOKKER, « Populism and Constitutional Reform. The Case of Italy », in G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI (dir.), *Italian Populism and Constitutional Law*, op. cit., p. 12 et s. Il arrive ainsi à théoriser l'existence d'un « constitutionnalisme populiste », dont les caractères sont décrits in ID., « Populism as a Constitutional Project », *International Journal of Constitutional Law*, n° 2, 2019, p. 537.

32 En ce sens v. A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Ed. Scientifica, Naples, 2020.

La troisième approche suggérée par la doctrine italienne, tout en prenant au sérieux la contiguïté existante entre populisme et constitutionnalisme, refuse d'un point de vue théorique le concept de « constitutionnalisme populiste »³³. Cette doctrine montre en effet que les populistes instrumentalisent les catégories constitutionnelles dans un but exclusif d'autolégitimation. Dans les faits, le recours par les populistes aux principes et aux mécanismes constitutionnels altère leur nature et les vide de leur sens. Giuseppe Martinico parle à ce propos d'une stratégie de « mimétisme » et de « parasitisme » élaborée par les populistes au détriment du constitutionnalisme³⁴. Toutefois, l'étude attentive de ces stratégies est nécessaire non seulement parce qu'elle permet de mieux comprendre les enjeux des démocraties constitutionnelles contemporaines, mais aussi parce que certaines revendications avancées par les mouvements populistes peuvent être « filtrées », afin de les rendre compatibles avec les principes du constitutionnalisme³⁵.

Les différentes postures théoriques adoptées ont une influence déterminante sur l'analyse du droit positif. En effet, en fonction du prisme choisi, l'identification des forces populistes change et l'appréciation des transformations constitutionnelles qui sont – ou ne sont pas – considérées comme le résultat d'un projet politique populiste change également. À titre d'exemple, la réforme constitutionnelle promue par le gouvernement Renzi en 2016 a été définie comme « populiste » par certains auteurs³⁶ alors que d'autres ne l'ont pas jugée ainsi³⁷. De même, les propositions politiques du Mouvement 5 étoiles ont été considérées par certains comme éventuellement compatibles avec le constitutionnalisme³⁸, alors que d'autres les ont considérées comme incompatibles³⁹.

Ces divergences révèlent toute la difficulté d'un sujet à la frontière du droit et du politique, fatalement conditionné en amont par des appréciations qui ne sont pas que juridiques. Avant d'analyser les changements constitutionnels induits par les forces populistes italiennes, il est alors important de se situer par rapport aux trois grands courants que nous avons esquissés. Nous adhérons à la

33 G. MARTINICO, *Filtering Populist Claims to Fight Populism. The Italian Case in a Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 2022, p. 27.

34 *Id.*, p. 10-16 ; G. MARTINICO, « Fra mimetismo e parassitismo », *Questione giustizia*, n° 1/2019.

35 G. MARTINICO, *Filtering Populist Claims to Fight Populism*, *op. cit.*, p. 172. Martinico spécifie quelles sont les revendications des populistes qui peuvent être « canalisées afin d'améliorer la démocratie constitutionnelle » italienne (v. notamment p. 173-185).

36 P. BLOKKER, « Populism and Constitutional Reform. The Case of Italy », *cit.*, p. 18 et s. Cela tient au fait que plusieurs auteurs ont considéré que Matteo Renzi a été influencé par le style populiste, alors qu'il est issu d'un parti traditionnel, jusqu'alors étranger aux méthodes populistes. V. C. BIANCALANA, « Four Italian Populisms », in P. BLOKKER, M. ANSEMI (dir.), *Multiple Populisms: Italy as Democracy's Mirror*, Abingdon, Routledge, 2020, p. 233 et p. 238. Dans le même sens, d'autres auteurs ont considéré Renzi comme un « anti-populiste populiste à la Macron » (L. VIVIANI, « Populist Anti-party Parties », in P. BLOKKER, M. ANSEMI (dir.), *Multiple Populisms: Italy as Democracy's Mirror*, *op. cit.*, p. 106 et p. 117).

37 Giuseppe Martinico ne considère pas Matteo Renzi comme « un pur leader populiste », par conséquent il ne juge pas sa proposition de réforme constitutionnelle comme étant populiste. G. MARTINICO, *Filtering Populist Claims to Fight Populism*, *op. cit.*, p. 59.

38 Alberto Lucarelli in *Populismi e rappresentanza democratica*, *op. cit.*, p. 131 identifie clairement les limites et les risques des formes de démocratie directe invoquées par le M5S, mais il considère tout de même que le M5S incarne « l'acception positive » du populisme.

39 M. BASSINI, « Rise of Populism and the Five Star Movement Model: An Italian Case Study », in G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI (dir.), *Italian Populism and Constitutional Law*, *op. cit.*, p. 199 et s.; G. GRASSO, « Le "Mouvement 5 étoiles" et les défis de la démocratie représentative: à la recherche d'une notion constitutionnelle de populisme? », *Percorsi Costituzionali*, 1, 2017, p. 205-226 ; G. MARTINICO, *Filtering Populist Claims to Fight Populism*, *op. cit.*, p. 129-143.

troisième approche, qui refuse toute idée de convergence possible entre le populisme et le constitutionnalisme, puisque le populisme est un phénomène qui « parasite » les fondements du constitutionnalisme. Toutefois, nous croyons qu'une analyse constitutionnelle des phénomènes populistes est nécessaire, d'une part, pour mettre en lumière les stratégies d'érosion de l'état de droit menées par ces forces politiques et, d'autre part, pour comprendre quelles formes de résistances existent au sein des ordres constitutionnels et quels changements sont nécessaires pour contrer ce phénomène.

C'est alors sur la base de cette posture théorique – et axiologique – que nous étudions, tout d'abord, les modifications constitutionnelles formelles, promues par les forces autodéclarées populistes, au gouvernement en Italie dans la période entre 2018 et 2021 (I). Ensuite, nous nous consacrons aux modifications informelles (II), pour nous interroger enfin sur la portée réelle de la vague populiste sur les institutions italiennes. Avec le recul, il semblerait en effet que la structure constitutionnelle et institutionnelle italienne ait freiné les dérives des forces antisystèmes et que l'héritage normatif populiste ait été finalement très modeste (III).

I. Les changements formels

Le premier volet de notre analyse prend en compte les changements constitutionnels formels. Or quelques précisions doivent être apportées à cet égard.

La définition de changement constitutionnel formel que nous utilisons est assez large. Nous prenons en compte à la fois les révisions constitutionnelles ainsi que les réformes législatives et des règlements parlementaires, qui ont un impact sur des instruments constitutionnels. Le référent théorique que nous utilisons est la notion d'*ordinamento costituzionale*, ainsi que l'a récemment définie Augusto Barbera⁴⁰. Selon sa reconstruction, les textes constitutionnels n'épuisent pas les contenus de l'*ordinamento costituzionale* en ce que celui-ci ne s'identifie pas qu'aux normes formellement constitutionnelles : il faudrait plutôt se tourner vers « ces autres normes qui, par leur connexion étroite avec les finalités et les valeurs politiques [fondamentales], caractérisent la forme d'État et donnent une identité et des orientations pour le développement de l'ordre juridique dans son ensemble »⁴¹. Dans le cadre de cette contribution, il s'agira surtout de mentionner les règlements parlementaires et la réglementation législative du référendum abrogatif.

Commençons par les révisions constitutionnelles proprement dites, adoptées selon la procédure de l'art. 138 de la Constitution. À partir de la parution de l'ouvrage de Giuliano Amato *Una Repubblica da riformare*⁴², les quatre dernières décennies ont été marquées par le « débat sur les réformes »⁴³. Quand on parle de réformes, on fait surtout référence à la redéfinition des relations entre l'exécutif et le législatif : on vise à assurer la stabilité du gouvernement ainsi que l'efficacité de son action. Ces projets de réforme

40 V. A. BARBERA, « Ordinamento costituzionale e carte costituzionali », *Quaderni costituzionali*, 2010, p. 311-358 A. BARBERA, « Costituzione della Repubblica italiana », in *Enciclopedia del diritto*, Annali VIII, Giuffrè, Milan, 2015, p. 265 et s.

41 A. BARBERA, « Ordinamento costituzionale e carte costituzionali », *op. cit.*, p. 311.

42 G. AMATO, *Una Repubblica da riformare. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi*, il Mulino, Bologne, 1980.

43 Pour un bilan, v. C. FUSARO, « Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015) », *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, p. 461-519; P. BIANCHI, « L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente », *Osservatorio sulle fonti*, n° 2/2019, p. 1-26.

– de « grande réforme », comme l'on dit souvent – se prêtent naturellement à de multiples critiques. Cependant, il est difficile qu'un projet de révision constitutionnelle, considéré pour lui-même, soit populiste. Il se peut que tel ou tel projet soit instrumentalisé pour des finalités typiquement populistes, telles que la reconstitution de l'unité primordiale du peuple ou la lutte contre les élites corrompues. Les questions du statut constitutionnel du gouvernement, de l'étendue de ses pouvoirs et de ses relations avec les autres organes constitutionnels illustrent très bien les spécificités de la démarche populiste vis-à-vis des réformes constitutionnelles. En soi, la demande d'un renforcement du gouvernement n'est pas nécessairement populiste et peut satisfaire plusieurs finalités, notamment la stabilité politique ou l'efficacité de l'action publique. En revanche, les revendications constitutionnelles des populistes iront plus loin et auront tendance, d'une part, à renforcer l'exécutif et son chef – qui est le seul ou principal représentant d'une volonté populaire prétendument monolithique – et, d'autre part, à fragiliser l'indépendance des contre-pouvoirs, notamment de la magistrature et des autorités indépendantes. Afin d'évaluer l'inspiration populiste de tel ou tel changement constitutionnel formel, les contenus des textes normatifs sont donc aussi importants que les arguments utilisés par leurs auteurs. La qualité de ces arguments est d'autant plus significative que le processus réformateur peut bien se solder, en vertu de l'art. 138 de la Constitution, par un référendum populaire.

A. Une nouvelle approche réformatrice ?

À la suite de l'échec du projet de « grande réforme » de la Constitution porté par le gouvernement Renzi (2016) – et, avec lui, de toute tentative de modification globale de la deuxième partie de la Charte fondamentale –, l'heure serait plutôt aux réformes ponctuelles, portant sur des questions spécifiques. Il s'agirait de ne plus poser les décideurs politiques puis les électeurs face à une alternative du type tout ou rien, en leur permettant de porter une appréciation différenciée sur les multiples objets d'une stratégie de réforme. Cette approche a été fortement mise en valeur dans le contrat pour le gouvernement du changement souscrit en mai 2018 par Luigi Di Maio et Matteo Salvini (v. II. C)⁴⁴. Le contrat indiquait trois objectifs principaux : réduire le nombre des parlementaires afin de rendre « plus facile » l'organisation des travaux parlementaires et d'obtenir « de considérables réductions des dépenses » ; introduire des formes, plus ou moins tempérées, de mandat impératif ; renforcer les instruments de démocratie directe. Le premier et le troisième point sont dans la continuité des tentatives de réforme des décennies passées ; à la différence du deuxième, concernant la liberté du mandat parlementaire, ils ne se traduisent pas forcément par une contestation frontale de la démocratie représentative. Qu'est-ce qu'il en fut ?

Le fil rouge des trois propositions de réforme évoquées dans le contrat est la contestation du rôle des assemblées, dont les membres sont décriés comme étant les représentants d'élites improductives, coûteuses et corrompues et dont l'activité, structurellement fondée sur le débat et la possibilité du compromis, se situe aux antipodes de l'exigence d'immédiateté et du refus de médiation propre aux populistes de tous bords⁴⁵. Alors que les trois objectifs principaux mentionnés dans le

44 Le texte intégral du contrat peut être consulté à cette adresse : [https://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf].

45 V. M. MANETTI, « La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni », *Quaderni costituzionali*, 2020, p. 530.

contrat devaient faire l'objet d'initiatives réformatrices distinctes, les responsables de la majorité « jaune-verte » – ainsi nommée d'après les couleurs du Mouvement et de la Ligue – ont également précisé qu'elles s'inscrivaient dans une stratégie globale : « nous donnerons plus de pouvoir au peuple, nous rendrons plus productives les institutions, nous mettrons en valeur la participation, nous couperons les gaspillages »⁴⁶.

B. La réduction du nombre des parlementaires : un passage clé de la 18^e législature

Le principal résultat de cette stratégie de politique constitutionnelle est constitué par la réforme constitutionnelle (approuvée par le référendum des 20 et 21 septembre 2020) qui a entraîné la réduction du nombre des députés et des sénateurs⁴⁷. C'est une réforme qui a marqué comme un fil rouge une bonne partie de la 18^e législature. Véritable élément de continuité entre les deux gouvernements dirigés par Giuseppe Conte, tous les partis, à un moment ou un autre, ont approuvé la réforme dans une tentative de se donner une nouvelle légitimité face à un corps électoral souvent méfiant⁴⁸.

Cette réforme a été inspirée par une volonté de sanctionner la classe politique sans trop se soucier des conséquences systémiques. Évidemment, une réduction de la taille des assemblées législatives peut se justifier par plusieurs raisons, parmi lesquelles l'amélioration du travail parlementaire ou un recrutement plus sélectif des élites parlementaires ; dans le cas de la loi constitutionnelle n° 1/2020, la réduction des coûts – prétendument insupportables – de la vie politique l'a souvent emporté sur toute autre considération dans la discussion publique⁴⁹. Une comparaison avec la France, notamment avec le projet de loi organique pour le renouveau de la vie démocratique, est révélatrice : celui-ci, en effet, était accompagné d'une étude d'impact qui s'interrogeait sur la portée systémique d'une réduction plus ou moins massive du nombre des députés et des sénateurs. En Italie, alors que l'amélioration du fonctionnement des chambres n'a pas vraiment été prise en compte – en l'absence de toute remise en cause du bicamérisme symétrique ou parfait, il est difficile de concevoir un Sénat de deux cents membres –, les tenants de cette réforme ont beaucoup insisté sur la réduction des « coûts » de la démocratie. Selon Luigi Di Maio, ancien chef politique du Mouvement, vice-président du Conseil dans le 1^{er} gouvernement Conte et ministre des Affaires étrangères des deux exécutifs successifs, l'étape successive serait une massive réduction des indemnités parlementaires.

46 Conférence de presse de Riccardo Fraccaro, ministre des relations avec le Parlement et de la démocratie directe, chargé des réformes institutionnelles, le 2 octobre 2018 (v. C. TRIPODINA, « Riduzione del numero dei parlamentari tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale », *Osservatorio costituzionale*, n° 3/2020, p. 87).

47 Loi constitutionnelle n° 1/2020 du 19 octobre 2020. Pour une présentation critique des contenus de cette réforme, v. E. ROSSI (dir.), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pise, 2020.

48 V. F. BIONDI DAL MONTE et E. ROSSI, « Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi », *Quaderni costituzionali*, 2020, p. 507-526.

49 V. M. VOLPI, « La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza », *Costituzionalismo.it*, n° 1/2020, p. 54-56.

L'aspect le plus frappant est que les nombres, en dépit de leur froideur apparente, ne sont pas des données neutres⁵⁰. La législation électorale tient compte, soit implicitement soit explicitement, des dimensions des assemblées⁵¹. Les règlements parlementaires font référence à plusieurs quorums : au moins vingt députés sont requis, par exemple, pour que l'on puisse constituer un groupe à la Chambre des députés. Dans les semaines qui ont précédé le référendum constitutionnel des 20 et 21 septembre 2020, certains partisans du « oui » ont affirmé que le chemin des réformes dite « conséquentielles » serait emprunté immédiatement après l'entrée en vigueur de la réforme⁵². Il n'en fut presque rien : certes il est nécessaire de tenir compte de la pandémie et de la grave crise du système politique qui a amené à la formation d'une majorité d'unité nationale. Toutefois, il nous est tout de même permis de douter du sérieux de certains de ces projets, basés dès le début sur le malentendu d'une réforme qui visait moins à améliorer le travail parlementaire qu'à sanctionner les élus. Alors que le Sénat a adapté son règlement intérieur pour prendre en compte la réduction de plus d'un tiers de ses effectifs, la Chambre des députés n'a même pas réussi à modifier son règlement avant la conclusion de la 18^e législature⁵³. La loi électorale utilisée pour l'élection des députés et des sénateurs, quant à elle, n'a pas été modifiée, faute de consensus politique⁵⁴.

C. Contestation de la prohibition du mandat impératif et nouvel essor de la démocratie directe

De même, il est utile d'apprécier les conséquences d'une proposition de réforme constitutionnelle inaboutie, portée par le Mouvement 5 étoiles, à la saveur typiquement populiste : l'abolition de l'interdiction du mandat impératif, que la Commission de Venise a qualifiée de « clé de voûte du constitutionnalisme démocratique européen »⁵⁵. Dès leur entrée au Parlement, les représentants du M5S ont constamment ciblé l'art. 67 de la Constitution : selon leurs projets, tout parlementaire qui change de groupe devrait être déclaré déchu de son mandat et une candidature aux élections suivantes devrait lui être interdite. Cette proposition a conduit, en 2017, à modifier le règlement du Sénat (article 14, par. 4), l'objectif étant d'éviter que puissent se former des groupes parlementaires qui ne coïncideraient pas avec des partis réellement présents dans le pays. Or, cette modification vise à lutter contre « l'infidélité » des sénateurs vis-à-vis des groupes parlementaires auxquels ils appartiennent et, dans ses objectifs, elle n'est pas, en soi, « populiste ». Toutefois, son instrumentalisation peut contribuer à la contestation structurelle de l'un des piliers de la démocratie représentative. La question de la révision des règlements parlementaires et la polémique contre le transfugisme – que

50 V. P. CARROZZA, « È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari », *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n° spécial 2019, p. 81-100.

51 V. G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Naples, 2019, p. 126-130.

52 V. notamment S. CECCANTI, « Referendum, perché Sì », *Il Foglio*, 13 août 2020.

53 V. R. IBRIDO, « Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari », *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 361-364.

54 V. G. DELLEDONNE, « A Parliament Shaped by the 'Worst Election Law Ever': Cause and Effect in the Upcoming Italian Elections », *Verfassungsblog*, 31 août 2022.

55 Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires*, étude n° 488/2008., CDL-AD (2009) 027, p. 15.

le M5S n'a pas tort d'identifier comme l'un des grands problèmes du système politique italien à l'heure actuelle⁵⁶ – sont encore à l'ordre du jour, comme l'a montré la toute dernière réforme du règlement du Sénat. Aux termes du nouvel alinéa 1-bis de l'art. 13 du règlement, les membres du bureau du Sénat – dont les vice-présidents et les questeurs – qui changent de groupe parlementaire sont déchus de leur charge. Curieusement, cette disposition ne s'applique pas au président du Sénat, dont on a essayé de préserver une impartialité apparente⁵⁷.

Enfin, un autre projet de réforme constitutionnelle, introduisant une forme de référendum législatif susceptible de déstabiliser les équilibres du régime représentatif, s'est finalement heurté à de multiples oppositions. Selon ce projet de loi constitutionnelle, qui a finalement été mis de côté, si les chambres n'approuvent pas une initiative citoyenne présentée par au moins 500 000 électeurs dans un délai de 18 mois, il y a lieu à référendum législatif, pourvu que la Cour constitutionnelle l'ait déclaré admissible. Ce projet était évidemment susceptible de donner lieu à une altération profonde des équilibres entre le moment représentatif et le moment plébiscitaire de l'ordre constitutionnel italien⁵⁸.

Toutefois, l'exigence de renforcer la participation citoyenne demeure. Pour s'en rendre compte, il suffit de se tourner vers la législation ordinaire, notamment la loi de 1970 qui règle le référendum abrogatif prévu à l'art. 75 de la Constitution. Les équilibres entre démocratie directe et démocratie représentative pourraient subir de nouvelles modifications à la faveur de l'évolution technologique : en été 2021, lors de la conversion du décret-loi n° 77/2021, un amendement a introduit la possibilité de collecter des signatures numériques pour soutenir une demande de référendum abrogatif. Il pourrait en résulter un nouvel essor de l'instrument référendaire lié à une multiplication des initiatives, dont le contrôle pourrait échapper aux organisations des partis politiques⁵⁹. La pression accrue sur les chambres pourrait bien donner lieu à une forme de délégitimation subtile de la démocratie représentative. Ainsi, cette modification législative – qui ne touche que les modalités techniques de collecte des signatures – pourrait entraîner des modifications constitutionnelles ou législatives ultérieures. Faut-il augmenter le nombre de signatures requises pour demander l'organisation d'un référendum, actuellement fixé à 500 000 ? La Cour constitutionnelle devrait-elle se prononcer sur l'admissibilité d'un référendum avant la fin de la collecte des signatures, afin de ne pas être entraînée dans des querelles farouches⁶⁰ ?

56 V. G. MARTINICO, *Filtering Populist Claims to Fight Populism*, *op. cit.*, p. 164.

57 V. R. IBRIDO, « Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari », *op. cit.*, p. 363.

58 V. P. CARETTI, « Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa », *Osservatorio sulle fonti*, n° 2/2019, p. 1-5; A. MORRONE, « L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa? », *federalismi.it*, n° 23/2018, p. 1-13; G. TARLI BARBIERI, « Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089 (“Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum”) », *Osservatorio sulle fonti*, n° 2/2019, p. 1-31.

59 V. cependant l'appréciation assez nuancée portée par G. SANDRUCCI, « La digitalizzazione delle firme referendarie: il caso esemplare del referendum “cannabis legale” », *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 581-584.

60 V. parmi d'autres, F. PACINI, « Verso un mutamento costituzionale tecnicamente indotto? Note sulla digitalizzazione delle firme per il referendum », *Quaderni costituzionali*, 2021, p. 942-945; A. PERTICI, « Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo », *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 505-510.

II. Les changements informels

Réfléchir autour de l'influence du populisme sur les changements informels implique tout d'abord d'indiquer comment la doctrine et la jurisprudence constitutionnelles définissent les pratiques, les conventions et les coutumes, c'est-à-dire l'ensemble « des faits dans lesquels la Constitution est immergée »⁶¹.

Le droit constitutionnel en général, et celui italien en particulier, sont en effet largement déterminés par des ensembles normatifs déformalisés. Pour le cas italien, cela s'explique, tout d'abord, par le fait que le régime parlementaire est encadré de façon assez souple par la Constitution. Par conséquent, des sources informelles, telles que les pratiques, les conventions et les coutumes ont occupé et continuent d'occuper une place importante dans le fonctionnement concret de la forme de gouvernement italienne⁶².

Or, l'attitude de la doctrine et de la Cour constitutionnelle italiennes vis-à-vis de ces phénomènes est ambivalente : elle oscille entre un sentiment de rejet instinctif et la prise de conscience d'une inclusion nécessaire et maîtrisée. En effet, la prise en compte des faits, de la dimension de l'« être », conduit une grande partie des constitutionnalistes italiens à craindre d'être replongés dans le droit constitutionnel politique du XIX^e siècle, qui décrivait sans prescrire, avant que le tournant positiviste de l'école de Vittorio Emanuele Orlando ne s'impose. Cette crainte est d'ailleurs largement partagée par la doctrine de tous les ordres juridiques qui se sont dotés d'une constitution écrite *via*, entre autres, la formalisation des pratiques constitutionnelles⁶³. Dans ces systèmes comment serait-il possible de parler à la fois de rigidité et de souplesse des textes constitutionnels⁶⁴ ?

Malgré cette méfiance d'ordre essentiellement culturel, la doctrine italienne, tout comme le juge constitutionnel, ont été obligés de prendre en compte certaines normes informelles qui influencent le fonctionnement concret des institutions. Afin de maîtriser ces sources matérielles – et de les ramener au cadre constitutionnel formel – des distinctions conceptuelles ont été établies entre la pratique, les conventions et les coutumes.

61 R. BIN, « Il fatto nel diritto costituzionale », in *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Jovene, Naples, 2015, p. 21.

62 Concernant l'influence des conventions constitutionnelles sur la forme de gouvernement, nous rappelons le débat entre Leopoldo Elia et Massimo Luciani. Selon le premier auteur, « les normes sur la forme de gouvernement [...] sont ouvertes (dans certaines limites) et susceptibles d'être qualifiées par le système des partis et intégrées par les règles conventionnelles » (L. ELIA, « Governo (forme di) », *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, XIX, 1970, p. 634 et s.). En revanche, selon Massimo Luciani, si pour forme de gouvernement l'on entend « l'ensemble des règles juridiques sur les rapports entre les pouvoirs et les organes constitutionnels titulaires d'attributions décisionnelles de nature politique [...], mises à part les normes écrites, peuvent rentrer dans ce concept les coutumes, même constitutionnelles, mais non les pratiques, y compris sous la forme des conventions, si elles n'ont pas atteint le rang de coutume » (M. LUCIANI, « Governo (forme di) », *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, Annali, III, 2010, p. 538 et s.). Paolo Carnevale exprime une opinion intermédiaire entre les deux en considérant que les conventions constitutionnelles sont un élément qui rentre « dans la forme de gouvernement », si ce n'est pas dans la structure formelle, tout du moins dans son fonctionnement concret. ID., « A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale », in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, op. cit., p. 503.

63 A. BARBERA, « Les épiphanies del « fatto » nel diritto costituzionale », in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, op. cit., p. 259.

64 C. ESPOSITO, « Consuetudine », in *Enciclopedia del diritto*, IX, p. 463 et s.

La pratique – *prassi* – présuppose l'existence d'un ou plusieurs sujets investis d'un pouvoir public « qui réitèrent dans le temps des faits-actes, ayant une portée juridique »⁶⁵. La pratique « ne définit pas selon le droit, mais elle décrit plutôt le droit comme phénomène »⁶⁶. En d'autres termes, elle a une nature descriptive et ne constitue pas un « devoir être ». Toutefois, la réitération, même inconstante, de la pratique dans le temps⁶⁷ induit la Cour constitutionnelle italienne à reconnaître l'existence d'une coutume constitutionnelle⁶⁸.

Or, à la différence de la pratique, la coutume constitutionnelle est une source du droit, formalisée essentiellement par le juge constitutionnel lorsque celui-ci reconnaît qu'une pratique constante, inaugurée à un moment précis par un organe particulier – ce qui distingue la coutume de droit privé de la coutume constitutionnelle – est caractérisée par la *diuturnitas* et l'*opinio iuris*. La pratique se transforme alors en droit prescriptif⁶⁹.

Une catégorie informelle ultérieure, et quelque peu problématique, est celle des « conventions », un terme directement issu de la tradition anglo-saxonne des *conventions of the Constitution*⁷⁰.

Bien que la doctrine ne converge pas autour d'une seule définition⁷¹, il est possible d'identifier des constantes qui caractérisent les conventions « à l'italienne ». Il s'agit de règles de politique constitutionnelle « révélatrices des équilibres atteints entre des sujets politiques, par rapport à la structure de leurs relations réciproques »⁷². Elles sont « destinées à changer en fonction de l'évolution des conditions historiques et sociales qui les ont générées »⁷³.

À la différence des conventions anglo-saxonnes, les conventions italiennes ne touchent pas aux piliers du droit constitutionnel national, ou bien aux principes fondamentaux, ou encore aux règles essentielles de la forme de gouvernement. Elles servent plutôt à combler des lacunes en matière de fonctionnement des organes constitutionnels⁷⁴. En outre, les conventions italiennes sont marquées par un taux d'instabilité bien plus élevé que les conventions anglaises, qui font partie d'une tradition constitutionnelle coutumière solidement installée depuis des siècles. Le seul point de contact entre les concepts de « conventions » développés dans les deux systèmes est alors représenté par la reconnaissance – unanime dans la doctrine italienne – de l'absence de protection juridictionnelle de ces

65 P. CARNEVALE, « A Corte... così fan tutti? », *cit.*, p. 49.

66 G. U. RESCIGNO, « Ripensando alle consuetudini », in G. MOR *et alii* (dir.), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni e indirizzo politico*, Università degli Studi di Milano, 1999.

67 Cette régularité distingue la pratique du « précédent », qui n'est qu'« un cas isolé » (A. BARBERA, « Intorno alla prassi », in A. BARBERA et T. F. GIUPPONI (dir.), *La prassi degli organi costituzionali*, BUP, Bologne, 2008).

68 Cour const., arrêts n° 129/1981, n° 7/1996 et n° 200/2006. V. P. CARNEVALE, « A Corte... così fan tutti? », *cit.*, p. 50-51.

69 G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, 1970.

70 A. DICEY, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Basingstoke, Macmillan, 1959, p. 24.

71 V. la reconstruction de Giorgio Grasso qui distingue entre les auteurs qui privilégient les racines contractuelles des conventions (Ugo Rescigno), ceux qui mettent l'accent sur leur origine relationnelle (Gustavo Zagrebelsky) et enfin ceux qui mettent en valeur leur fonction interprétative (Silvio Bartole). ID., « Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico », [<https://www.gruppodipisa.it/8-rivista/352-giorgio-grasso-forma-di-governo-convenzioni-costituzionali-e-mutamento-del-quadro-politico>], 2019, p. 137.

72 P. CARNEVALE, « A Corte... così fan tutti? », *cit.*, p. 502.

73 *Ibid.*, p. 503. En ce sens, aussi : R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 660.

74 G. U. RESCIGNO, « Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico », *Osservatoriosullefonti.it*, n°2/2018.

règles informelles⁷⁵. Et c'est justement en raison de cette caractéristique que la Cour constitutionnelle italienne refuse de les prendre en compte, en mettant en avant une incompatibilité de fond entre la « méthode conventionnelle » et la « méthode judiciaire » pour la résolution des conflits⁷⁶.

En tant que comparatistes, nous considérons que le recours à cette catégorie propre de la tradition de *common law* est injustifié en Italie, un ordre juridique où les conventions restent irréductiblement liées et subordonnées à un texte, le texte constitutionnel, alors que dans le système anglo-saxon elles occupent une place de premier plan, en contribuant à nourrir de façon déterminante la tradition constitutionnelle coutumière⁷⁷.

Tout comme la Cour constitutionnelle italienne, nous préférons alors l'expression « pratiques », afin d'indiquer si et comment les forces populistes au gouvernement entre mai 2018 et février 2021 ont induit des changements informels en Italie.

Or, il nous semble que dans cette période deux typologies de changements informels se sont produites. En premier lieu, on a assisté à l'adoption de pratiques, parfois même *contra constitutionem* qui, sans transformer l'existant, ont, plus modestement, contribué à amplifier des tendances en cours (A). En deuxième lieu, nous avons identifié une opération de détournement d'une pratique déjà installée, selon le schéma du mimétisme (B). Enfin, un précédent tout nouveau s'est imposé à l'attention des constitutionnalistes — le contrat de gouvernement (C).

A. L'amplification d'une tendance déjà installée : l'affaiblissement du Parlement

Le déclin de la centralité du Parlement italien est une tendance qui a commencé à s'affirmer au début des années 1990 et qui, depuis, n'a pas arrêté de s'amplifier. Les facteurs de ce phénomène sont multiples. Certainement, le coup d'envoi est lancé par l'enquête judiciaire *Mains propres* qui révèle l'existence d'une corruption presque systémique au sein des grands partis politiques. Un sentiment antiparlementaire fort se développe alors au sein de la société civile, instrumentalisé et galvaudé par les nouvelles forces politiques⁷⁸. L'abolition par référendum du scrutin proportionnel pur en 1993 et l'introduction d'un mode de scrutin à tendance majoritaire conduisent en outre à renforcer l'exécutif, qui peut désormais compter sur une majorité parlementaire plus stable.

Ce contexte politico-social conduit à légitimer des pratiques qui affaiblissent le rôle du Parlement et auxquelles ont recours tous les gouvernements, indépendamment des forces politiques au pouvoir⁷⁹.

75 G. GRASSO, « Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico », *cit.*, p. 139.

76 P. CARNEVALE, « A Corte... così fan tutti? », *cit.*, p. 44-46.

77 De ce même avis, A. BARBERA, « Les épifanies del « fatto » nel diritto costituzionale », *cit.*, p. 258 ; R. BIFULCO, « Le riflessioni della cultura giuspubblicistica sulle convenzioni costituzionali », *Diritto e società*, 1992, p. 31 et s.

78 D. DELLA PORTA et A. VANNUCCI, « Corruption and Anti-corruption: The Political Defeat of "Clean Hands" in Italy », *West European Politics*, 30 (4), 2007, p. 830-853.

79 Il suffit de rappeler le recours constant et abusif aux décrets-lois ou la pratique, également installée, des maxi-amendements, c'est-à-dire le recours à une loi composée d'un seul article et de milliers d'alinéas touchant à des domaines très variés, approuvée en passant par la procédure du vote de confiance, ce qui exclut tout débat parlementaire. V. F. PACINI, « Populism and Law-Making Process », in G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI (dir.), *Italian Populism and Constitutional Law*, *op. cit.*, p. 129.

En 2018, une fois le gouvernement populiste formé, certaines pratiques en droit parlementaire se sont nettement accentuées, en mettant en exergue l'une des caractéristiques principales des populistes : même au pouvoir, ils mènent une campagne électorale permanente. Dans le cas italien, cette tendance était exacerbée par les fortes divergences existantes entre les deux partis populistes alliés. Ainsi, chaque parti, tout en travaillant avec l'autre, se préparait à un éventuel renversement de gouvernement et à de nouvelles élections.

Les instruments de contrôle parlementaire du gouvernement, tels que les commissions d'enquête et les questions orales, ont alors été utilisés dans un but de propagande par les partis de la majorité (2). D'autres pratiques étaient spécifiques à l'agenda politique du Mouvement 5 étoiles, qui prône l'abolition du mandat impératif et qui, faute d'une révision constitutionnelle en ce sens, a encouragé une application exacerbée du principe de transparence (1).

En définitive, les principes et les mécanismes du droit parlementaire, tels que la transparence, les commissions d'enquête ou le *question time* qui, en soi, n'ont rien de « populiste » et répondent aux exigences de l'État de droit, se sont pliés aux finalités des forces au pouvoir, en privant de son rôle le Parlement, réduit désormais à une vitrine médiatique.

1. *La transparence à tout prix*

Sous l'impulsion des parlementaires du Mouvement 5 étoiles, le principe de transparence des travaux parlementaires a été porté à ses extrêmes conséquences, au détriment d'autres principes tout aussi essentiels au bon déroulement de la vie démocratique. Le mouvement lie en effet ce principe à l'un des points forts de son programme, l'exigence d'un mandat impératif des représentants⁸⁰. Faute de pouvoir réviser l'article 67 de la Constitution – qui interdit le mandat impératif –⁸¹, la pratique exacerbée de la transparence permettrait alors de soumettre les élus à un contrôle constant de la part de leurs électeurs. Toutefois, l'utilisation institutionnelle d'Internet par le Parlement et l'utilisation individuelle d'Internet par les parlementaires « défient la configuration traditionnelle du mandat représentatif »⁸².

Un premier exemple est fourni par la violation du secret de vote. Comme il est notoire, le vote secret au Parlement est un outil normalement prévu dans les délibérations portant sur l'élection à certaines fonctions ou portant sur des questions touchant aux droits fondamentaux ou sur des sujets sensibles. Le secret du vote garantit la liberté de conscience des députés qui peuvent éventuellement voter contre la position officielle du parti auquel ils appartiennent. Or, au détriment de ces exigences, dans certaines situations, des députés du M5S ont utilisé leurs comptes de médias sociaux pour faire des déclarations de vote, en dévoilant ainsi leurs préférences⁸³.

80 A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Naples, 2018 ; G. MARTINICO, *Filtering Populist Claims to Fight Populism*, *op. cit.*, p. 147-170.

81 N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milan, 1991.

82 C. FASONE, « Is There a Populist Turn in the Italian Parliament? Continuity and Discontinuity in the Non-legislative Procedures », in G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI (dir.), *Italian Populism and Constitutional Law*, *op. cit.*, p. 53.

83 F. BIONDI DAL MONTE, « Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza », *Osservatorio sulle fonti online*, n°2/2017, www.osservatoriosullefonti.it, p. 16 et s.

Encore, en violation du règlement intérieur qui fait des rapports sommaires le moyen ordinaire d'assurer la visibilité des réunions des commissions dans les deux chambres, des députés du M5S ont de temps à autre diffusé via Facebook ou d'autres réseaux sociaux les réunions de commission auxquelles ils avaient participé. La diffusion en continu des réunions de commission peut nuire à la qualité des négociations qui précèdent la décision. Le huis clos d'une commission parlementaire est en effet censé favoriser l'examen approfondi et spécialisé de la question en jeu, en vue de renforcer l'authenticité de la discussion et la réalisation d'un compromis politique⁸⁴.

La même diffusion impropre sur les réseaux sociaux, *via* les téléphones portables des parlementaires du M5S, s'est produite lors de réunions de la Conférence des groupes parlementaires ou bien du bureau de la Chambre⁸⁵.

Le principe de transparence de la vie parlementaire est ainsi dégradé à des fins de propagande politique et de contournement du mandat représentatif.

2. *L'instrumentalisation des mécanismes de contrôle parlementaire du gouvernement*

À l'arrivée des forces populistes au pouvoir, une augmentation très significative de propositions de création de commissions d'enquête parlementaire⁸⁶ a été enregistrée⁸⁷. Bien que le taux de réussite de ces propositions ait été assez bas, l'intensification du recours aux commissions d'enquête révèle l'instrumentalisation de cette procédure par les forces populistes. En particulier, le Mouvement 5 étoiles, même s'il était un parti de la majorité gouvernementale, a intégré ces propositions dans sa stratégie de contestation permanente et dans son discours manichéen opposant les amis et les ennemis. Le parti à l'opposition *Fratelli d'Italia* a fait de même. L'ampleur des thèmes faisant l'objet d'une demande de création d'une commission d'enquête⁸⁸ par ce parti post-fasciste, populiste et souverainiste – devenu par ailleurs le parti majoritaire après les élections du 25 septembre 2022 – rend compte de sa volonté d'utiliser les enquêtes parlementaires comme « un outil ordinaire dans la poursuite de sa stratégie populiste »⁸⁹.

84 C. FASONE, « Is There a Populist Turn in the Italian Parliament? Continuity and Discontinuity in the Non-legislative Procedures », *cit.*, p. 54-55.

85 *Id.*, p. 55.

86 Réglementées par l'art. 82 de la Constitution italienne.

87 Au début de la 18^e législature, en un an et demi, il y a eu 94 propositions de loi pour créer des commissions d'enquête bicamérales, 22 propositions de commissions d'enquête monocamérales ont été déposées au Sénat, et 37 à la Chambre. V. Chambre des députés, 18^e législature, Doc. XXII, n° 17 et 36.

88 Les domaines intéressés vont du système de santé et son financement, à l'administration locale, à la crise bancaire, à l'accueil des migrants, aux abus sur les mineurs, au féminicide, à un meurtre individuel et médiatisé.

89 C. FASONE, « Is There a Populist Turn in the Italian Parliament? », *cit.*, p. 60. L'existence de plusieurs stratégies populistes est démontrée par le fait que la Lega, à la différence des autres partis, a été très rarement à l'initiative de propositions de création de commissions d'enquête, à la fois, quand elle était à l'opposition – sous la 17^e législature – et quand elle s'est retrouvée à gouverner. V. Chambre des députés, 18^e législature, Doc. XXII, n° 26.

Lorsqu'une commission d'enquête sur le système bancaire et financier a été instituée sous la proposition du M5S (parti au gouvernement) et de Fratelli d'Italia et de Forza Italia (partis à l'opposition) des violations des pratiques et des normes régissant le fonctionnement des commissions d'enquête ont été relevées. Tout d'abord, la loi n° 28 de 2019 instituant la commission a contredit une pratique qui était devenue la règle depuis les années 1990, à savoir l'élection du président de la commission d'enquête parmi ses membres. La loi prévoit, au contraire, la désignation du président par les présidents des deux chambres d'un commun accord (art. 2). Ensuite, le mandat que le Parlement a accordé par la loi à cette commission prévoyait un champ d'intervention trop large, qui risquait de se heurter à la Constitution et notamment au principe de la séparation des pouvoirs, la commission pouvant empiéter sur le pouvoir judiciaire, ou sur d'autres institutions, telles que les autorités indépendantes du marché⁹⁰.

Ces préoccupations ont été clairement exposées dans la lettre que le président de la République a envoyée aux présidents de la Chambre et du Sénat lors de la promulgation de la loi⁹¹.

Le changement de gouvernement intervenu en 2019 a de fait retardé l'activité des commissions d'enquête qui apparaissaient comme les plus problématiques.

La procédure des questions orales des parlementaires aux membres du gouvernement⁹² a également été très sollicitée⁹³. Toutefois, comme dans le cas des commissions parlementaires, le but premier des questions orales – qui est celui de renforcer le contrôle parlementaire, et en particulier celui de l'opposition sur l'activité gouvernementale⁹⁴ – a été largement détourné. En outre, de nouvelles pratiques – ou plutôt des précédents – se sont installées en raison de la configuration particulière du gouvernement qui s'est formé en 2018.

Notamment, la plupart des questions ont été adressées non au Premier ministre – devenu une figure d'arbitrage – mais aux deux vice-présidents, Luigi Di Maio (M5S) et Matteo Salvini (Ligue), qui étaient en même temps ministres – respectivement du Développement économique et de l'Intérieur – et leaders des deux forces populistes alliées⁹⁵. En outre, alors qu'auparavant les questions orales des parlementaires portaient habituellement sur des mesures, des décisions politiques précises, lorsqu'il est fait appel aux deux vice-présidents, les sessions des questions se transforment en débats politiques très conflictuels et portent sur les personnes mêmes des ministres-présidents, au point que parfois les présidents des chambres sont obligés de suspendre la session, compte tenu de la violence des échanges et des gestes⁹⁶.

90 Pour une présentation détaillée de cette affaire v. C. FASONE, « Is There a Populist Turn in the Italian Parliament? », *cit.*, p. 61-62.

91 [<https://www.quirinale.it/elementi/26206>].

92 Art. 128 du Règlement de la Chambre des députés et art. 145 du Règlement du Sénat.

93 C. FASONE, « Is There a Populist Turn in the Italian Parliament? », *cit.*, p. 61.

94 V. L. GIANNITI et N. LUPO, (2018). *Corso di diritto parlamentare*, 3^e éd., Il Mulino Bologna, 2018.

95 G. GRASSO, « Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico », *cit.*, p. 159 et s.

96 V. Sénat de la République italienne, 18^e législature, *verbatim* rapport, session n° 27 du 26 juillet 2018.

Le *question time* devient donc un moment à haute tension politique et il est instrumentalisé en ce sens. Ainsi, il arrive, pour la première fois, qu'en raison des divergences entre les deux forces politiques alliées, des parlementaires de la Ligue et/ou du M5S posent des questions aux ministres de l'autre parti, afin d'effectuer un contrôle intracoalition sur les réformes qui ne font pas consensus⁹⁷.

La diffusion à la télévision et sur les réseaux sociaux du *question time* accentue davantage l'utilisation de cet instrument dans un but de propagande. Les ministres ont tendance à se tourner directement vers les caméras et les débats se transforment rapidement en confrontations spectaculaires. Ce phénomène finit par priver le Parlement de son rôle de médiation entre les instances sociétales et l'État en contribuant à l'affaiblir ultérieurement⁹⁸.

B. Le détournement d'une pratique installée : la nomination d'un « expert » au poste de ministre de l'Économie

De façon apparemment surprenante, les alliés populistes, en 2018, lors de la formation du gouvernement, ont respecté celle qui est désormais devenue une pratique consolidée depuis 1996 : la nomination d'un expert indépendant, non directement lié à un parti politique, au poste de ministre de l'Économie.

Cette pratique s'inscrit dans le processus de construction européenne. Elle est inaugurée en effet en 1996 par la nomination de Carlo Azeglio Ciampi, et juste trois ans après est lancée la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Depuis, la nécessité de tenir compte de la « contrainte extérieure », notamment européenne, en matière de finances publiques conduit toutes les forces politiques à choisir des personnes dotées d'une reconnaissance nationale, voire internationale, qui ont souvent fait une carrière importante au sein de la Banque d'Italie, et qui sont portées par des sentiments pro-européens⁹⁹.

En 2018, la coalition populiste a partiellement tenté d'innover cette pratique en proposant pour le poste de ministre un académicien économiste, certes, mais anti-Européen affirmé, Paolo Savona. Comme nous le développerons dans la partie III, le président de la République a empêché que cela se produise, et la coalition populiste a finalement proposé un autre économiste, universitaire, Giovanni Tria, président de l'École nationale d'administration.

Cette continuité, quelque peu forcée, s'est révélée être avantageuse pour la coalition populiste. En effet, la Ligue tout comme le M5S manifestaient une attitude très hostile vis-à-vis de toute contrainte budgétaire de l'Union européenne, accusée d'être non démocratique et attentatoire de la souveraineté nationale. Or, la nomination d'un ministre de l'Économie étranger à la coalition, pro-européen

97 C'est le cas notamment pour la réforme de la justice et l'introduction d'une aide sociale qui a fait grand débat, le *reddito di cittadinanza*. V. Chambre des députés, 18^e législature, verbatim rapport, 75^e session du 31 octobre 2018 et Sénat, 18^e législature, verbatim rapport, 107^e session du 4 avril 2019.

98 F. PACINI, « Populism and Law-Making Process », *cit.*, p. 124.

99 Carlo Azeglio Ciampi (1996–99), Domenico Siniscalco (2004–05), Tommaso Padoa-Schioppa (2006–2008), Mario Monti (2011–2012), Vittorio Grilli (2012–2013), Fabrizio Saccomanni (2013–2014), and Pier Carlo Padoan (2014–2018).

et proche du président de la République a permis aux deux vice-présidents Di Maio et Salvini de se désolidariser de politiques économiques qui auraient pu être considérées comme impopulaires, et de poursuivre des réformes difficilement viables financièrement¹⁰⁰. De son côté, le ministre Tria, en prenant appui sur les institutions européennes, a pu agir avec une certaine indépendance, se soustrayant aux pressions des deux partis populistes¹⁰¹.

Cette situation paradoxale, qui a conduit de fait à la violation du principe de la collégialité du gouvernement, rend compte de l'ambiguïté de l'action des populistes au gouvernement. Bien qu'au pouvoir, les forces populistes ont toujours besoin de nourrir la rhétorique ami-ennemi et de montrer leur attachement à une logique antisystème. C'est la condition même de leur existence en tant que mouvements populistes puisque, une fois au pouvoir, s'ils se font happer par le « système », ils risquent de perdre une grande partie de leur électorat et de se faire remplacer par d'autres forces populistes¹⁰². Cette « ambiguïté constitutive »¹⁰³ se reflète clairement dans des pratiques constitutionnelles qui apparaissent contradictoires et qui peuvent, comme dans ce cas, se retourner contre les populistes eux-mêmes.

C. L'introduction d'un précédent : le contrat pour le gouvernement du changement

La formation du gouvernement populiste dirigé par Giuseppe Conte en 2018 a été caractérisée par un précédent constitutionnel¹⁰⁴ de très grand intérêt. Afin de souder une alliance entre deux forces populistes dont les programmes politiques divergeaient sur plusieurs aspects, les leaders de la Lega, Matteo Salvini, et du M5S, Luigi Di Maio, ont décidé de rédiger un contrat *Pour le gouvernement du changement*¹⁰⁵.

Si les accords de coalition ne sont pas une nouveauté en soi – il s'agit en effet d'une pratique consolidée en Italie et en Allemagne –¹⁰⁶, la nouveauté, ici, réside dans le recours à un instrument de droit privé dans le cadre d'une procédure de droit public¹⁰⁷.

100 En ce sens, G. DELLEDONNE, « Populism and Government: Continuity and Paradoxes in the Yellow-Green Experiment », in G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI (dir.), *Italian Populism and Constitutional Law*, op. cit., p. 144.

101 A. D'ANDREA, « La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del governo del 'cambiamento' e il suo superamento », *Costituzionalismo.it*, 17 (2), 2019, [www.constituzionalismo.it].

102 Les résultats des élections législatives du 25 septembre 2022 montrent clairement que la Ligue principalement à cause de son soutien au gouvernement d'experts guidé par Mario Draghi en 2020 a perdu une très grande partie de son électorat, alors que *Fratelli d'Italia*, un parti populiste qui est toujours resté à l'opposition, est devenu la première force politique du pays.

103 Y. MÉNY et Y. SUREL, « The Constitutive Ambiguity of Populism », in Y. MÉNY, Y. SUREL (dir.), *Democracies and the Populist Challenge*, op. cit., p. 1.

104 Nous ne parlons pas ici de pratique puisque pour l'instant il s'agit d'un cas isolé.

105 [https://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf].

106 V. F. PASTORE, « Dal programma al contratto di governo », in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, *Consulta Online*, 26 juin 2019, p. 2-3; G. DELLEDONNE, « Populism and Government: Continuity and Paradoxes in the Yellow-Green Experiment », cit., p. 141.

107 Si pour la plupart de la doctrine le contrat de gouvernement constitue bien un précédent politico-juridique très singulier, Antonio D'Andrea réduit sa portée à un simple instrument au service d'une stratégie de propagande, v. « Il Forum. La intricata vicenda della formazione del Governo Conte », *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018, p. 27-34, [https://www.gruppodipisa.it/8-rivista/319-il-forum-la-intricata-vicenda-della-formazione-del-governo-conte].

En effet, le contrat a été négocié essentiellement entre Di Maio et Salvini, sans que les partis respectifs soient impliqués dans la phase de l'élaboration. Il s'agit donc d'un acte bilatéral et personnel, qui utilise le jargon du droit privé et qui a été signé devant un notaire¹⁰⁸. De toute évidence, le *contratto di governo* suit les procédures de publicité du droit privé. En outre, toutes les institutions publiques sont évincées de l'élaboration et de l'approbation du contrat. Les co-contractants sont les deux chefs politiques souscripteurs, alors que les groupes parlementaires, les ministres et même le Premier ministre apparaissent comme les bénéficiaires de l'accord. Les électeurs en revanche sont les « juges » de la conformité entre ce qui a été promis en campagne électorale et ce qui est écrit dans le contrat¹⁰⁹. Ainsi, une fois le contrat rédigé, seuls les membres des deux partis sont consultés¹¹⁰.

Le contrat de droit privé pénètre ensuite dans le droit constitutionnel au moment du vote de confiance du Parlement pour le gouvernement Conte. En effet, en violation de la pratique parlementaire selon laquelle, dans le cadre du vote de confiance, les leaders des partis majoritaires présentent une motion qui se réfère explicitement au discours du Premier ministre devant les Chambres, au Sénat, les deux motions se sont référées non à ce discours, mais directement au contrat *Pour le gouvernement du changement*¹¹¹. Par ce biais, le rapport de confiance entre le parlement et le gouvernement est fondé sur la réalisation des objectifs indiqués dans le contrat¹¹².

La rédaction du contrat lors de la formation du gouvernement bouscule également le rôle et la place du président du Conseil¹¹³. Le contrat est en effet rédigé avant même que Giuseppe Conte ne soit sollicité par les « parties » pour occuper la fonction de Premier ministre. L'acceptation du contrat est par ailleurs l'une des conditions pour que Conte accède à la présidence du Conseil. Lorsque ce professeur de droit privé accepte de diriger le gouvernement, il devient alors le « fiduciaire » des deux parties contractuelles¹¹⁴. Plus tard, retrouvant une terminologie publiciste, Conte apparaît comme le garant du contrat lorsque des conflits surviennent entre les deux forces de l'alliance. Son rôle effacé, toutefois, est loin de correspondre à la fonction que la Constitution lui attribue¹¹⁵.

Les effets pervers de la privatisation d'une procédure intrinsèquement publique, telle que la formation du gouvernement, sont mitigés par les contradictions internes du contrat et son application concrète. Conscientes de l'existence d'orientations politiques très différentes au sein de cet acte de droit privé, les parties avaient prévu la création d'un comité de conciliation, afin de résoudre leurs éventuels désaccords. Toutefois, ce comité n'a jamais été institué. Ainsi, dans la pratique quotidienne,

108 V. A. MORELLI, *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Editoriale scientifica, Naples, 2018.

109 M. CARDUCCI in « Il Forum. La intricata vicenda della formazione del Governo Conte », *cit.*, p. 27.

110 La Lega ouvre le vote à tous les citoyens.

111 N. PETRUCCO, « Le mozioni di fiducia al Governo Conte: rottura o continuità? », *Osservatorio sulle fonti*, 11(2), 2018, [www.osservatoriosullefonti.it].

112 M. D'AMICO in « Il Forum. La intricata vicenda della formazione del Governo Conte », *cit.*, p. 29.

113 C. PINELLI in « Il Forum. La intricata vicenda della formazione del Governo Conte », *cit.*, p. 31.

114 G. DELLEDONNE, « Populism and Government: Continuity and Paradoxes in the Yellow-Green Experiment », *cit.*, p. 142.

115 A. MANZELLA, « Centralità proclamata ma difficile senza rispetto per opposizione e minoranze », *Quaderni costituzionali*, 38(3), 2018, p. 667-671 ; G. GRASSO, « Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico », *cit.*, p. 159.

le contrat a été utilisé alternativement par Di Maio et par Salvini en tant qu'instrument de rappel à l'ordre réciproque, lors des nombreuses situations de conflit. Lorsque, un an après, la rupture de l'alliance est formalisée, le contrat ne peut rien contre la chute du gouvernement¹¹⁶. L'instrument de droit privé a prouvé alors sa fragilité face à la force du politique.

III. Les résistances institutionnelles aux dérives populistes

Selon une opinion doctrinale largement répandue, les constituants italiens ont refusé de consacrer une approche de « démocratie de combat » à l'allemande¹¹⁷. Par conséquent, de véritables instruments de lutte contre les populismes et leurs dérives n'existent pas à proprement parler dans l'ordre juridique italien. Toutefois, l'observation des équilibres constitutionnels des dix dernières années montre que les institutions existantes, en appliquant le droit positif et en s'appuyant sur leurs pratiques consolidées, ont souvent contrebalancé les excès des mouvements populistes. Nous pouvons identifier, d'une part, des formes de résistances « ordinaires » qui s'inscrivent pleinement dans le cadre juridique qui précède les gouvernements populistes (A); et, d'autre part, des formes de résistance « extraordinaires » qui, tout en opérant dans la continuité par rapport au cadre juridique antérieur, présentent des éléments d'innovation indiscutables (B).

A. Les formes de résistances ordinaires

La Constitution de la République italienne est, tout comme la Loi fondamentale allemande, l'un des textes fondateurs de l'État constitutionnel d'après-guerre; c'est dire qu'elle se caractérise par la présence d'un cadre axiologique fort, d'institutions indépendantes et d'une forte mise en valeur du pluralisme politique, social et territorial. L'aptitude du *constitutional design* à freiner les phénomènes de régression constitutionnelle est un sujet qui fait débat à l'échelle internationale¹¹⁸; cependant, l'évolution institutionnelle italienne semble démontrer que le cadre procédural et substantiel défini par la Constitution est en mesure d'atténuer et même de canaliser certaines dérives. Dès lors, nous prendrons en compte le rôle qu'ont su jouer la magistrature ordinaire, les assemblées parlementaires et la Cour constitutionnelle.

La vague populiste d'après 2008 s'est accompagnée d'une restructuration significative du système politique italien. La montée en puissance du Mouvement 5 étoiles, un « non-parti » régi par des « non-statuts » et longtemps dominé par la figure charismatique de Beppe Grillo, a donné lieu à de nouveaux questionnements sur le droit des partis politiques, déjà en crise profonde au moins depuis le tournant des années 1992-1993. À l'intérieur du M5S, la sélection des candidats, fondée en principe sur

116 Il est à noter que le contrat ne prévoyait pas de sanctions en cas de violation du programme annoncé.

117 V. parmi d'autres S. CECCANTI et D. TEGA, « La protezione della democrazia dai partiti antisistema: quando un'esigenza può diventare un'ossessione », in A. DI GIOVINE (dir.), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Giappichelli, Turin, 2005, p. 37-74; A. GATTI, *Modelli di protezione della democrazia costituzionale a confronto. Studio sui limiti della libertà di associazione religiosa*, thèse défendue à l'Université de Pise, 2021, p. 344-384.

118 V. p. ex. W. SADURSKI, *On the Relative Irrelevance of Constitutional Design: Lessons from Poland*, Sydney Law School Research Paper No. 19/34.

la participation de la base, est souvent allée de pair avec des processus décisionnels dirigés d'en haut. Des consultations primaires organisées au niveau municipal – les *comunarie* – ont été précédées par l'expulsion de nombreux membres du Mouvement. La magistrature ordinaire, en appliquant les dispositions du Code civil relatives aux associations non reconnues, en soi assez laconiques, a souvent censuré les mesures antidémocratiques adoptées par le leadership du Mouvement 5 étoiles¹¹⁹. Plus récemment encore, le Tribunal de Naples a suspendu à titre conservatoire les statuts du Mouvement, qui avaient été modifiés avant que l'ancien président du Conseil Conte ne se porte candidat à la présidence du Mouvement¹²⁰. En juillet 2022, cette décision n'a pas été confirmée par le même Tribunal dans son arrêt définitif. Dans le droit fil de ce que nous avons signalé plus haut, ces décisions de justice sont révélatrices de la relation tourmentée entre populisme et principes constitutionnels: alors que les juges ont arrêté certains dérapages en s'appuyant surtout sur le Code civil, une partie de la doctrine a critiqué le fait que cette construction prétorienne d'un droit des *nouveaux* partis politiques se fasse « dans l'absence persistante d'une *loi* italienne sur les partis politiques »¹²¹.

En outre, les règles sur le fonctionnement interne du Parlement, et notamment la discussion parlementaire – dans le cadre d'un mode de scrutin tendanciellement proportionnel et d'un régime parlementaire faiblement rationalisé – ont permis de nuancer certains projets de réforme constitutionnelle, en éliminant leurs aspects les plus problématiques. C'est notamment le cas du référendum législatif. D'un autre point de vue, le parcours du premier gouvernement Conte, qui aurait dû s'engager « dans une action gouvernementale fondée sur le “Contrat de gouvernement”, conforme à son contenu et cohérente avec son profil programmatique », s'est terminé par une crise parlementaire classique en août 2019¹²².

La Cour constitutionnelle, quant à elle, a continué d'exercer ses fonctions: certaines dispositions très controversées des « décrets sécurité » portés par Matteo Salvini, chef de file de la Ligue et ministre de l'Intérieur du premier gouvernement Conte, ont été déclarées inconstitutionnelles¹²³. La Cour a également stigmatisé, sans pour l'instant aller plus loin, les aspects les plus problématiques d'un processus législatif qui finit souvent par mortifier les prérogatives des assemblées parlementaires. C'est ce qu'il est arrivé, par exemple, par rapport au processus d'adoption des lois budgétaires des dernières années sous les premier et second gouvernements Conte, lorsque les parlementaires n'ont disposé que de quelques heures pour prendre connaissance des textes soumis à leur examen¹²⁴.

119 Tribunal de Rome, 12 avril 2016; Tribunal de Naples, 14 juillet 2016; Tribunal de Gênes, 10 avril 2017. V. E. CATERINA, « Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e di Roma », *Osservatorio sulle fonti*, n° 3/2016, p. 1-19; G. GRASSO, « La cifra democratica del Movimento 5 Stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione », *Quaderni costituzionali*, 2017, p. 616-619.

120 Tribunal de Naples, 3 février 2022. V. D. CODUTI, « L'organizzazione del M5S nel nuovo statuto: equilibrio tra poteri o equilibrio di potere? », *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n° 3/2021, p. 505-517.

121 E. CATERINA, « La riduzione civilistica del partito politico: appunti su due recenti sentenze dei Tribunali di Palermo e di Massa », *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n° 1/2022, p. 28.

122 V. A. MANZELLA, « Il presidente del governo », in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (dir.), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Laterza, Roma-Bari, 2022, p. 1181; M. OLIVETTI, « La crisi di governo del 2019: dallo scioglimento mancato al rovesciamento delle alleanze », in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO (dir.), *La nascita dei Governi della Repubblica 1946-2021*, Giappichelli, Turin, 2022, p. 1056.

123 Cour constitutionnelle, arrêts n° 194/2019, 195/2019 et 186/2020.

124 Cour constitutionnelle, *ordinanze* n° 17/2019 et 60/2020.

Dans l'ensemble, ces décisions ont généralement été accueillies sans que les défenseurs des mesures censurées ne se livrent à des excès polémiques, ce qui témoigne de l'ancrage de la justice constitutionnelle en Italie.

Une remarque ultérieure s'impose au sujet de la Cour constitutionnelle. La « capture » des cours constitutionnelles et d'autres institutions indépendantes par des majorités populistes a été beaucoup évoquée ces derniers mois¹²⁵. L'indépendance de la Cour italienne est protégée, du moins dans une certaine mesure, par sa composition mixte, qui fait que la « capture partisane » soit plus difficile à réaliser qu'en Hongrie ou ailleurs en Europe de l'Est. Le Parlement, les cours suprêmes et le chef de l'État sont impliqués dans la désignation des juges constitutionnels. Par conséquent, une majorité passagère ne pourrait envisager de prendre le contrôle de la Cour constitutionnelle en l'espace d'une législature¹²⁶.

B. Les formes de résistance extraordinaires ou présentant des éléments d'innovation

Dans la période des gouvernements populistes, le président de la République, tout en demeurant dans son rôle de garant de la Constitution et des institutions, a consolidé des pratiques anciennes, tout en introduisant certaines innovations. Par ce biais, il a de fait freiné certaines dérives des populistes. Ces innovations sont d'autant plus significatives que le président Mattarella a pris soin de souligner qu'elles s'inscrivent dans la continuité de la fonction présidentielle.

Il faut tout d'abord souligner que le président en exercice a toujours fait preuve d'ouverture, du moins dans ses intentions, à l'égard des nouveaux mouvements qui ont émergé au cours de la dernière décennie. Lors de son premier discours d'investiture, en janvier 2015, Sergio Mattarella avait évoqué la crise de la représentation et des instruments traditionnels de participation, tout en saluant l'avènement de nouvelles tendances au niveau sociétal¹²⁷. Il y est revenu dans son second discours d'investiture, le 3 février 2022 : « Le Parlement a devant lui une tâche de grande envergure dès lors qu'il peut, en se donnant de nouvelles règles, favoriser la participation ». Plus généralement, le sens de l'action du président Mattarella peut être décrit comme une tentative d'intégrer dans les engrenages de la démocratie représentative les mouvements antisystème, le premier d'entre eux étant le Mouvement 5 étoiles¹²⁸. Cette attitude s'est probablement manifestée une nouvelle fois dans la foulée des élections générales du 25 septembre 2022, à l'occasion de la formation du gouvernement Meloni.

125 A. ARATO, « Populism, Constitutional Courts, and Civil Society », in C. LANDFRIED (dir.), *Judicial Power: How Constitutional Courts Affect Political Transformations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 318-341 ; W. SADURSKI, *A Pandemic of Populists*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, p. 112-126.

126 V. A. CARDONE, « La composizione della Corte costituzionale, tra riforme "dirette", "indirette" e mancate », *Quaderni costituzionali*, 2018, p. 29-30.

127 Toutes les interventions publiques du président de la République peuvent être consultées sur www.quirinale.it.

128 V. G. DELLEDONNE et L. GORI, « Il primo settennato di Sergio Mattarella. Una presidenza di consolidamento », in D. PARIS (dir.), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Editoriale Scientifica, Naples, 2022, p. 460-461.

En même temps, Sergio Mattarella a affirmé à plusieurs reprises que l'une des tâches du chef de l'État est celle de « préserver le rôle, les pouvoirs et les prérogatives de l'institution qu'il reçoit de son prédécesseur et qu'il doit transmettre à son successeur dans leur intégralité, en les exerçant pleinement jusqu'au dernier jour de son mandat »¹²⁹. Comme nous l'avons déjà souligné, les acteurs populistes peuvent poser un défi à l'ordre constitutionnel existant : ils essaient moins de le renverser que de le « parasiter », en s'appuyant sur une lecture unilatérale de certaines normes. Il y a donc là un risque majeur pour le président de la République, « la plus difficile et insaisissable des fonctions publiques prévues par l'ordre constitutionnel en vigueur ». En effet, « les lacunes de la Constitution et les réticences des constituants ont fait en sorte – il en est encore ainsi – que toute cette matière se situe, en fin de compte, aux limites du droit constitutionnel ; c'est dire que le président est demeuré et a été laissé au stade d'une institution dépassant le monde juridique, plutôt située sur le plan des réalités éminemment politiques »¹³⁰. D'où la pertinence de l'effort de Sergio Mattarella de réaffirmer soigneusement la signification et l'étendue des pouvoirs présidentiels à l'intérieur de l'ordre constitutionnel.

1. *Le pouvoir de nomination des ministres*

Un exemple est représenté par l'innovation du rôle du président de la République dans la nomination des ministres. Aux termes de l'art. 92 de la Constitution, le président de la République nomme le président du Conseil « et, sur la proposition de celui-ci, les ministres ». Normalement, le président de la République ne fait qu'entériner les propositions du président du Conseil fraîchement nommé, qui sont le résultat des négociations entre les partis de la majorité gouvernementale. Nous savons, cependant, que le chef de l'État a parfois refusé tel ou tel ministre qu'on lui proposait de nommer. Cela s'est produit pour des raisons d'opportunité au sens large (Cesare Previti en 1994, Roberto Maroni en 2001, Nicola Gratteri en 2014 ; mais on peut remonter plus loin dans le temps). Les présidents du Conseil de l'époque – respectivement Silvio Berlusconi et Matteo Renzi – s'inclinèrent à la volonté des présidents de la République, les raisons de ces conflits n'étant pas rendues publiques.

En doctrine, alors que certains auteurs penchent pour la nature contraignante des propositions de nomination formulées par le président du Conseil désigné¹³¹, d'autres estiment qu'il s'agit d'un *acte dual*, marqué par le concours des volontés du chef de l'État et du nouveau chef du gouvernement¹³².

Lors de la nomination des ministres du premier gouvernement Conte, en mai 2018, le président de la République s'est opposé à la nomination au poste de ministre de l'Économie et des Finances de Paolo Savona, un universitaire, par ailleurs ancien ministre de l'Industrie, qui est l'auteur d'écrits prônant la sortie de l'Italie de la zone euro. La proposition de nommer le professeur Savona était d'autant plus significative que le contrat signé par Di Maio et Salvini demeurait plutôt ambigu sur

129 Message de fin d'année, 31 décembre 2021 (<https://www.quirinale.it/elementi/61816>). Ces paroles font allusion à une citation célèbre de Luigi Einaudi, premier président de la République élu après l'entrée en vigueur de la Constitution.

130 L. PALADIN, « Presidente della Repubblica », in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Giuffrè, Milan, 1986, p. 236 ; v. également G. M. SALERNO, « La Presidenza della Repubblica tra centralità ed evoluzione », in D. PARIS (dir.), *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, op. cit., p. 504-505.

131 V. L. PALADIN, L. A. MAZZAROLLI et D. GIROTTO, *Diritto costituzionale*, 4^e édition, Giappichelli, Turin, 2018, p. 410.

132 V. parmi d'autres A. D'ANDREA, « Art. 92 », in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (dir.), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Turin, 2006, p. 1777 et s.

l'engagement européen du pays. On pouvait donc craindre que les deux partenaires de la nouvelle majorité ne se préparent en catimini à entraîner l'Italie en dehors de la zone euro (et, par conséquent, de l'Union européenne). Le président a expliqué les raisons de son refus dans une déclaration publique qui a donné lieu à un conflit très dur avec le M5S et la Ligue. Grands vainqueurs des élections générales du 4 mars 2018, pendant quelques jours ces deux partis ont ouvertement évoqué la possibilité d'une mise en accusation du chef de l'État selon la procédure de l'art. 90 de la Constitution. À cause du refus de Conte de revenir sur ses pas, le désaccord s'est manifesté en plein jour, ce qui a représenté une rupture évidente avec la pratique institutionnelle des décennies précédentes, marquée par la confidentialité des échanges entre le président de la République et les chefs de parti ainsi que par une attitude collaborative, parfois à contrecœur, de ces derniers¹³³.

La crise a finalement été résolue quelques semaines plus tard : le gouvernement Conte a pu prendre ses fonctions, mais Paolo Savona a été nommé au poste, moins exposé politiquement, de ministre des Affaires européennes. Entre-temps, Mattarella est revenu à plusieurs reprises sur l'étendue du pouvoir présidentiel de nomination des ministres, en se référant aux précédents créés par ses prédécesseurs, de Luigi Einaudi à Francesco Cossiga. Une dizaine de jours avant que se manifeste le conflit sur la nomination du professeur Savona, Sergio Mattarella s'était rendu à Dogliani, village piémontais où le deuxième président de la République, Luigi Einaudi, résidait habituellement. Mattarella rappela qu'Einaudi, « tout en cherchant toujours une entente loyale avec le gouvernement et le Parlement... se servit pleinement des prérogatives qui sont attribuées à sa charge à chaque fois qu'il l'estima nécessaire. Ce fut le cas, illuminant, du pouvoir de nomination du président du Conseil des ministres, après les élections de 1953 »¹³⁴. De même, le président Mattarella a largement cité une lettre de son prédécesseur Francesco Cossiga au président du Conseil désigné Giulio Andreotti, dans laquelle on lit que le pouvoir de contrôle du chef de l'État sur la nomination des ministres ne tolère aucune limitation¹³⁵.

Cette insistance sur les précédents et sur la continuité de l'action des présidents successifs s'explique par le style, parfois plutôt difficile à gérer, que les populistes de la dernière génération ont introduit dans la politique italienne. Des conventions constitutionnelles anciennes, réglant les relations entre le président de la République et d'autres acteurs institutionnels, ne sont plus reconnues comme telles : le chef de l'État s'adresse donc aux autres organes constitutionnels et au public afin de justifier publiquement les raisons de ses décisions, pour le présent ou pour l'avenir. Compte tenu de la grande instabilité qui caractérise désormais la vie politique italienne (mais aussi de bien d'autres démocraties européennes), il est loisible de penser qu'en s'appuyant sur l'œuvre de clarification du président Mattarella, ses successeurs pourront (continuer de) utiliser pleinement les prérogatives dont ils disposent en vertu de l'art. 92 de la Constitution.

133 V. C. PINELLI, « Appunti sulla formazione del Governo conte e sulla fine della riservatezza », *Osservatorio costituzionale*, n° 2/2018, p. 409.

134 Allocution prononcée le 12 mai 2018 à l'occasion de la commémoration du 70^e anniversaire de la prestation de serment et de l'entrée en fonction du président Luigi Einaudi (<https://www.quirinale.it/elementi/1344>).

135 V. G. DELLEDONNE et L. GORI, « Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale », *Quaderni costituzionali*, 2021, p. 334-336.

2. *L'activisme sur le plan international*

Dans la lignée de ses prédécesseurs, le président Mattarella a fait preuve d'un grand activisme sur la scène européenne et internationale. Il suffit de rappeler son rôle lors de l'explosion des tensions franco-italiennes liées à la crise des gilets jaunes en France. L'entretien téléphonique entre le chef d'État italien et le président Emmanuel Macron permet de contrecarrer la sympathie assumée de certains membres du premier gouvernement Conte envers les gilets jaunes.

Par contre, le contrat de gouvernement contenait des propos qui, avec le recul, résultent quelque peu sinistres : alors qu'il confirmait l'appartenance à l'OTAN et le lien privilégié avec les États-Unis, il évoquait l'hypothèse d'une « ouverture à la Russie, qu'il faut percevoir non pas comme une menace, mais comme un partenaire économique et commercial potentiellement de plus en plus significatif. À cet égard, il faudrait retirer les sanctions imposées à la Russie, qui devrait être réhabilitée comme interlocuteur stratégique pour la résolution des crises régionales (Syrie, Libye, Yémen) ». Ici encore, l'activisme présidentiel a eu la fonction de réaffirmer certains aspects de continuité de la politique européenne et étrangère du pays.

Toutefois, l'action du président de la République ne s'est pas traduite par une adhésion aveugle à une sorte d'orthodoxie européenne inaltérable, ce que lui ont reproché, en revanche, le M5S et la Ligue lors de l'affaire *Savona*. Dans les premières semaines de la pandémie de Covid-19, le président Mattarella s'est fait l'écho de la consternation de l'opinion publique italienne vis-à-vis de certaines déclarations de la présidente de la Banque centrale européenne ; ce faisant, il a probablement contribué à accroître la prise de conscience de la gravité de la situation et de la nécessité d'une nouvelle approche de la part des institutions supranationales¹³⁶. Au moment où il a fait part de son refus de nommer Paolo Savona, le président Mattarella a par ailleurs opposé les projets irréalistes de sortie de la zone euro à « une attitude vigoureuse, à l'intérieur de l'Union européenne, visant à changer celle-ci pour le mieux du point de vue italien »¹³⁷.

En général, la position de la présidence de la République dans le système constitutionnel est sortie renforcée de la période tumultueuse qui s'est ouverte par le résultat électoral du 4 mars 2018 et s'est symboliquement soldée par la réélection de Sergio Mattarella pour un second mandat, avec le concours de la Ligue et du Mouvement 5 étoiles¹³⁸.

136 V. M. FERRARA, « La posizione e il ruolo del Capo dello Stato nell'emergenza pandemica », in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (dir.), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Naples, 2022, p. 24-25.

137 Déclaration du président Mattarella à l'issue de son entretien avec le professeur Giuseppe Conte, 27 mai 2018 (<https://www.quirinale.it/elementi/1345>).

138 V. G. GRASSO, « The Re-election of President of the Republic Sergio Mattarella and the Challenges for the Italian form of Government », *I•CONnect: Blog of the International Journal of Constitutional Law*, 17 février 2022 ; G. M. SALERNO, « La seconda rielezione presidenziale. Continuità o innovazione della forma di governo? », *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 248-249.