

LES RAPPORTS ENTRE POUVOIR LÉGISLATIF ET POUVOIR EXÉCUTIF DANS LES DÉBATS CONSTITUTIONNELS FRANÇAIS ET ITALIEN APRÈS LA LIBÉRATION

Sandro Guerrieri

(Université de Rome La Sapienza)

Le 2 juin 1946, l'Italie choisissait par référendum le passage de la monarchie à la République et, pour la première fois depuis la formation de son État unitaire en 1861, élisait une Assemblée constituante. Le même jour la France, qui avait vécu quant à elle à partir de 1789 bon nombre d'expériences de cette nature, élisait l'Assemblée constituante qui élaborera la Constitution de la Quatrième République. Cette coïncidence temporelle n'a en réalité qu'une valeur partielle : en France, le processus constituant avait commencé plus tôt, avec le référendum et l'élection de la première Assemblée constituante le 21 octobre 1945, et prit fin avec le référendum du 13 octobre 1946. En Italie, la Constitution républicaine ne fut adoptée par l'Assemblée que le 22 décembre 1947, dans un contexte politique international et national radicalement différent de celui de l'année précédente. Toutefois les affinités entre les deux débats constitutionnels sont nombreuses¹. Dans les deux pays, l'apport principal à l'élaboration de la nouvelle Constitution a été donné par les trois partis de masse qui s'affirmèrent après la Libération : le Parti communiste, le Parti socialiste et le Parti démocrate-chrétien, qui totalisent à eux trois près de 75 % des voix aussi bien en Italie qu'en France, les rapports entre eux étant toutefois très différents d'un contexte à l'autre. En Italie comme en France l'intention est de ne pas se limiter à réintroduire les droits de liberté violés par les régimes dictatoriaux précédents, mais d'établir aussi un vaste catalogue de droits sociaux. Et, en ce qui concerne la forme de gouvernement, la discussion s'articule autour de deux thèmes fondamentaux : l'affirmation ou la réaffirmation de la centralité du Parlement, après le rejet des principes du parlementarisme par le fascisme italien et le régime de Vichy, et

¹ Voir U. De Siervo, *Le Idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e nel 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia*, dans Id., *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, t. I, *Costituzione italiana e modelli stranieri*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 293-360.

l'exigence d'une rationalisation des modalités de fonctionnement du système parlementaire, afin d'empêcher que ne se reproduisent les problèmes de faiblesse et d'instabilité des gouvernements qui s'étaient manifestés à l'époque de l'État libéral en Italie ou dans la Troisième République en France¹, en particulier dans l'entre-deux-guerres.

La conciliation de ces deux aspects, la centralité du parlement et la rationalisation de ses rapports avec le pouvoir exécutif, se révélera pourtant une des difficultés principales dans la genèse de la Constitution de la Quatrième République et de celle de la République italienne. Dans cet exposé, je tenterai une comparaison entre certains éléments du débat constitutionnel dans les deux pays sur le plan de la forme de gouvernement, en commençant par le problème de l'articulation des pouvoirs pendant le moment constituant, et je terminerai par des considérations de caractère général sur les analogies et les différences dans le processus de formation des deux Constitutions.

I. La discussion sur les pouvoirs de l'Assemblée constituante

La question des rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif se posa avant tout à propos des compétences des Assemblées constituantes. Les problèmes, en France et en Italie, présentaient des analogies sous certains aspects, et l'exemple français fut un point de référence fondamental pour les Italiens. Dans les deux cas, on arriva à rejeter le principe d'une assemblée constituante pleinement souveraine. Les pouvoirs des assemblées furent établies d'avance, leur donnant une latitude d'action qui pourtant ne fut pas la même dans les deux pays. En Italie comme en France, la question fit l'objet d'une discussion très animée. En France, où l'idée d'une délimitation préliminaire des pouvoirs de l'Assemblée constituante représentait une innovation très importante par rapport aux expériences du passé², le gouvernement provisoire présidé par le général de Gaulle décida en juillet 1945 de soumettre à un référendum aussi bien le choix entre le retour à la Troisième République et l'élection d'une Assemblée constituante, que la réglementation des

¹ Voir F. Bonini, *Amministrazione e Costituzione : il modello francese*, Roma, Carocci, 1999.

² Voir A. Le Pillouer, *Les Pouvoirs non constituants des assemblées constituantes. Essai sur le pouvoir instituant*, Paris, Dalloz, 2005.

pouvoirs de cette assemblée¹. En ce qui concernait ce deuxième aspect, le projet prévoyait que le texte constitutionnel élaboré par l'Assemblée constituante devait être ratifié par référendum, que les pouvoirs législatifs de cette assemblée, dont le mandat serait de sept mois, se limiteraient au vote du budget, des réformes de structure et à la ratification des traités internationaux, et qu'elle aurait le droit d'élire le président du gouvernement mais pas celui de le renverser. Le débat qui eut lieu du 27 au 29 juillet 1945 à l'Assemblée consultative provisoire, à laquelle le projet avait été soumis pour un avis, mit toutefois en évidence que l'innovation par rapport à la tradition était trop marquée. Si le recours au référendum obtint finalement l'adhésion décisive de la Sfiio et du MRP, les limitations apportées à la future Assemblée constituante, tant sur le plan du contrôle politique sur l'exécutif que sur celui des prérogatives législatives, firent l'objet d'une réprobation générale. Manifestant une opposition de principe à l'idée de limiter la fonction législative d'un organe constituant, le communiste Georges Cogniot déclara : « Comment une constituante ne serait-elle pas souveraine ? Comment une telle assemblée, chargée de faire la loi fondamentale, la constitution, serait-elle impuissante, ainsi qu'on nous le suggère, à faire des lois ordinaires comme les lois sur l'armée, sur l'enseignement ou sur la voirie² ? » Le même concept fut exprimé par la Sfiio avec l'intervention de Gaston Defferre : « Il est contraire à la logique, et tout le monde l'admettra, que ceux qui sont chargés de faire la constitution, c'est-à-dire la loi des lois, soient considérés comme incapables de faire des lois ordinaires. Les élus sont les mandataires du peuple, ils doivent traduire la volonté du peuple³ ». Et même le MRP, avec l'intervention de Robert Lecourt, prit position pour une Assemblée dotée de la « souveraineté législative⁴ ».

Devant cette opposition, le général de Gaulle introduisit des modifications importantes à son projet, en s'inspirant du contre-projet présenté à l'Assemblée consultative par Vincent Auriol et Claude Bourdet. L'ordonnance du 17 août 1945 confirma le recours au référendum : les citoyens allaient s'exprimer tant sur le passage à une nouvelle République et sur les pouvoirs à confier à l'Assemblée

¹ Voir G. Quagliariello, *De Gaulle e il gollismo*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 123 et suiv.

² *Journal officiel de la République française, Débats de l'Assemblée consultative provisoire*, 1^{re} séance du samedi 28 Juillet 1945, p. 1571.

³ *Ibidem*, 2^e séance du samedi 28 Juillet 1946, p. 1589.

⁴ *Ibidem*, p. 1580.

constituante, que, ensuite, sur le texte qu'elle élaborerait. Par contre, les fonctions de la Constituante étaient très élargies par rapport au texte initial : l'ordonnance établissait, en effet, la responsabilité politique du gouvernement, en la réglementant avec une forme modérée de rationalisation (le gouvernement n'étant contraint à démissionner qu'à la suite de l'adoption d'une motion de censure par la majorité absolue des membres), et élimina les restrictions qui avaient été auparavant envisagées au pouvoir législatif de l'Assemblée¹.

En Italie, on décida de confier directement au peuple le choix entre la monarchie et la République, en fixant un référendum ayant lieu le même jour que l'élection de la Constituante, et on s'inspira de l'exemple français en établissant préalablement la durée du mandat de l'Assemblée constituante (fixé à huit mois, mais ensuite prorogé par deux fois) et en délimitant ses prérogatives. Le principe de la responsabilité politique du gouvernement était affirmé en termes analogues à ceux qui avaient été établis en France, même si dans le cas italien le président du Conseil n'était pas élu par la Constituante mais désigné par le chef provisoire de l'État élu par elle, une figure institutionnelle qui n'avait pas été prévue dans le cas français. La nature des restrictions apportées aux compétences de l'Assemblée était toutefois l'objet d'une différence profonde par rapport à la France. En effet, une fois réglé le problème de la survivance de la monarchie par le corps électoral, la Constituante italienne était tout à fait souveraine dans le domaine constitutionnel, le projet adopté par elle ne devant pas être ratifié par le peuple. L'hypothèse de soumettre en Italie aussi le texte de la Constitution au jugement populaire fut avancée plusieurs fois avant et après l'ouverture des travaux de la Constituante, mais elle souleva une forte opposition. Par contre, les pouvoirs de l'Assemblée étaient considérablement amoindris dans le domaine législatif, puisque l'exercice de la fonction législative ordinaire restait dans les mains du gouvernement, exception faite des lois électorales et de la ratification des traités internationaux, qui

¹ L'Assemblée ne pouvait pas, toutefois, « prendre l'initiative des dépenses » et le gouvernement avait « le droit de demander une seconde délibération ». Dans ce cas, la loi était promulguée si « le premier vote » était « confirmé à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée ». Voir J. Bougrab, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, Paris, Dalloz, 2002, p. 257-283.

étaient du ressort de l'Assemblée tout comme ce qui concernait la « matière constitutionnelle¹ ».

Pour expliquer cette importante différence entre la France et l'Italie dans la réglementation de la phase constituante, il faut mettre l'accent sur plusieurs facteurs. L'héritage du modèle institutionnel de la Troisième République, axé, au moins dans son âge d'or, sur la conception de l'hégémonie du Parlement², favorisa sans doute en France une plus grande sensibilité sur la question du retour le plus tôt possible aux fonctions essentielles du parlementarisme. En outre, la présence d'une personnalité charismatique telle que le général de Gaulle à la tête du gouvernement provisoire avait produit une dialectique entre gouvernement et forces politiques qu'on ne retrouvait pas avec la même intensité en Italie, où le problème qui primait sur tous les autres au lendemain de la Libération était celui du destin de la monarchie. Dans le contexte français, la revendication de la centralité de l'assemblée représentative dans ses rapports avec le pouvoir exécutif se manifesta par conséquent très tôt et avec une force particulière. Le conflit qui se produisit le 31 décembre 1945 à la première Constituante entre le général de Gaulle et le socialiste André Philip, qui déclara que le gouvernement avait le devoir de s'incliner toujours devant la volonté de l'assemblée, en fut la démonstration éclatante. En Italie, au contraire, la limitation des pouvoirs législatifs de la Constituante était réclamée par un plus grand nombre d'acteurs, qui évoquaient le risque d'un système sans contrepoids à l'instar du monocaméralisme révolutionnaire français. C'est ainsi que dans le débat qui eut lieu en mars 1946 à la *Consulta nazionale*, l'Assemblée consultative qui avait été créée en septembre 1945, le démocrate-chrétien Guido Gonella affirma :

« Ce que nous désirons, c'est que, à la place de la dictature d'un seul, ne s'instaure pas demain la dictature des 573. Par conséquent, il faut prévenir et empêcher l'abus des pouvoirs, cet abus qui a conduit

¹ Décret législatif du Lieutenant 16 mars 1946, n° 98. La limitation du pouvoir législatif de la Constituante fut ensuite partiellement tempérée par la création en son sein de quatre commissions chargées d'examiner tous les projets de loi du gouvernement (exception faite pour ceux qui étaient déclarés très urgent) afin d'indiquer ceux qui devaient être délibérés par l'Assemblée. Voir C. Fiumanò, R. Romboli, *L'Assemblea costituente e l'attività di legislazione ordinaria*, dans E. Cheli (a cura di), *La Fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 381-441.

² Voir S. Berstein, O. Rudelle (sous la direction de), *Le Modèle républicain*, Paris, PUF, 1992.

les Assemblées révolutionnaires françaises à bouleverser non seulement les anciennes classes privilégiées, mais aussi les nouvelles classes progressistes, cet abus qui a conduit à annuler la liberté et à ouvrir la voie au césarisme napoléonien¹ ».

Soutenue avec force par la Démocratie chrétienne, l'idée de réduire considérablement les compétences législatives de la Constituante fut appuyée par les Alliés et en particulier par les Américains, qui à la fin de 1945, remirent au gouvernement italien un document élaboré par des experts du Département d'État dans lequel on affirmait que, pendant la phase constituante, le gouvernement devait conserver le pouvoir de légiférer². Face à ces pressions, les partis de la gauche estimèrent qu'il n'était pas possible de défendre le principe de la souveraineté législative de la Constituante et acceptèrent les limitations qui différencièrent considérablement sur ce plan le cas italien de l'expérience française.

On a souvent imputé à ces restrictions la faiblesse de l'action de réforme poursuivie en Italie dans le domaine économique et social au moment de la reconstruction de l'après-guerre. Il n'y eut pas, en effet, un effort comparable à celui qui se produisit en France avec les nationalisations, l'édification du système de sécurité sociale et le lancement de la planification indicative. Il est douteux, toutefois, que l'attribution à la Constituante italienne d'un pouvoir législatif plus vaste aurait suffi à permettre la réalisation de réformes structurelles aussi importantes que celles qui étaient mises en place de l'autre côté des Alpes. En France, en effet, cette politique de réformes était tout d'abord le fruit d'une volonté partagée de rénover les structures du pays après la crise des années Trente et l'écroulement de 1940. Avant l'élection de la première Constituante, cette volonté s'était manifestée dans bon nombre de mesures adoptées par le gouvernement provisoire dirigé par le général de Gaulle. En Italie, il n'y avait pas une aspiration aussi partagée à procéder rapidement à une profonde rénovation du pays. La condition de pays vaincu et l'influence des Alliés, les différences entre le Nord et le Sud (qui n'avaient pas vécu de la même façon les dernières années de la guerre), le poids du choix entre monarchie et République³ et le lourd héritage du *ventennio*

¹ *Atti della Consulta nazionale. Discussioni*, seduta di giovedì 7 marzo 1946, p. 1082.

² Voir A.G. Ricci, *Aspettando la Repubblica. I governi della transizione 1943-1946*, Roma, Donzelli, 1996, p. 194-208.

³ Au référendum du 2 juin 1946 la République obtint 54,3 %.

fasciste avaient créé une situation beaucoup moins favorable à la formation d'un large consensus sur des réformes de structure. La limitation du pouvoir législatif de la Constituante eut son importance mais se situa dans un contexte général très différent par rapport à celui de la France.

II. L'élaboration de la nouvelle Constitution

Consacrée dans la loi du 2 novembre 1945 sur l'organisation provisoire des pouvoirs publics, l'idée de la centralité de l'institution représentative dans la configuration de la forme de gouvernement se manifesta de façon encore plus marquée en France dans l'élaboration du premier projet de Constitution. Dans l'Assemblée constituante élue le 21 octobre 1945, la gauche socialiste et communiste obtint la majorité absolue, et le Parti communiste, qui devint le premier parti de France avec 26,2 %, exprima la volonté de n'envisager aucun mécanisme de stabilisation de l'exécutif. Ses idées constitutionnelles étaient axées en effet sur la primauté absolue d'un parlement monocaméral, dont l'œuvre législative ne devait pas rencontrer trop de freins. Les socialistes, quant à eux, qui obtinrent 25,1 % avec ses alliés de l'Udsr, se proposaient de garantir et la suprématie parlementaire (partageant avec les communistes le refus d'une deuxième chambre) et la stabilité du gouvernement, qui devait être obtenue par des mécanismes de rationalisation tels que la dissolution automatique de l'Assemblée nationale à la deuxième crise gouvernementale provoquée en son sein. Une des raisons qui conduisaient le Parti socialiste à mettre l'accent sur l'exigence d'un exécutif stable était la volonté de favoriser la poursuite dans le temps, en utilisant l'instrument de la planification, d'une politique de réformes économiques et sociales. Les socialistes prêtaient toutefois une moindre attention au problème de l'autorité de l'exécutif. C'est ainsi que, pour établir de façon très nette le principe de la centralité parlementaire, ils proposèrent initialement, par exemple, de supprimer le droit du gouvernement de poser la question de confiance, en envisageant seulement une réglementation de la motion de censure¹.

¹ À la séance de la Commission de la Constitution du mardi 11 décembre 1945, le président André Philip exprima « l'avis que la suppression de la question de confiance » était « désirable », et qu'il ne devait « subsister pour l'Assemblée qu'une façon de renverser le gouvernement : le vote d'une motion de censure, dont l'initiative serait prise par le leader de la majorité ou par celui de l'opposition ». Et Guy Mollet déclara « que ses amis » étaient « hostiles à la procédure de la question

Face aux partis de masse de la gauche, le Mouvement républicain populaire, qui obtint 23,9 %, proposa un système d'équilibre des pouvoirs axé sur l'élection du chef de l'État par un collège élargi, sur une forme de bicaméralisme et sur l'introduction d'un mécanisme de contrôle de la constitutionnalité des lois (qui dans un premier temps était proposé aussi par les socialistes¹). À cause surtout de l'intransigeance du Parti communiste², il n'arriva pas pourtant à s'entendre avec la gauche majoritaire, si ce n'est sur l'adoption du scrutin proportionnel. Ce dernier était considéré à la fois comme le régime électoral le plus cohérent du point de vue des principes démocratiques et comme un élément fondamental de stabilité du système politique, car on lui attribuait la vertu de garantir la prédominance des partis bien organisés et disciplinés, très différents par conséquent du modèle du parti des notables de la Troisième République. Le projet de Constitution élaborée par l'Assemblée, qui établissait une subordination très marquée de l'exécutif face au parlement monocaméral, fut ainsi approuvé le 19 avril 1946 avec les seules voix de la gauche, mais il fut rejeté par le peuple le 5 mai 1946³.

de confiance », car s'il était « impossible d'empêcher une démission », il fallait « empêcher l'emploi de la menace de démission » (Assemblée nationale constituante élue le 21 octobre 1945, Séances de la Commission de la Constitution, Comptes rendus analytiques, [Paris], Imprimerie de l'Assemblée nationale constituante, 1946, p. 86 et 88)

¹ *Ibidem*, 19 décembre 1945, p. 133-143.

² Dans la réunion du Comité central du Pcf qui eut lieu le 20 et 21 avril 1946, au lendemain de l'adoption de la Constitution par l'Assemblée, Jacques Duclos déclara que le Parti communiste avait obtenu un grand résultat en imposant au Parti socialiste cette position d'intransigeance : « Et hier soir cependant lorsque Depreux monta à la tribune il pensait que peut-être nous allions venir vers notre nuit du 4 août pour garder dans la majorité constitutionnelle nos chers collègues du MRP mais ç'aurait été une faute de notre part de tout mettre en oeuvre pour garder nos collègues du MRP dans cette majorité constitutionnelle [...]. Est-ce que ce serait intelligent politiquement de tout mettre en oeuvre pour rassembler ceux qui ne demandent qu'à s'unir pour nous combattre. Non, n'est-ce pas ? [...] On peut dire qu'hier nous avons obtenu une grande victoire, les socialistes ont été collés avec nous jusqu'au bout... et cela n'était pas de leur faute, mais il ne pouvaient pas faire autrement. Comment auraient-ils pu voter contre la Constitution ? [...] Ils comptaient sur un abandon final de notre part. Ils se sont trompés. Hier soir, ils faisaient peine à voir » (Archives du Parti communiste français déposées auprès des Archives Départementales de la Seine-Saint-Denis, Archives de Direction, 261 J 2/8, Comité central, réunion des 20 et 21 avril 1946 à Gentilly, p. 106/110 (2) e 111/115 (2).

³ Voir S. Guerrieri, *Due Costituenti e tre referendum. La nascita della Quarta Repubblica francese*, Milan, Angeli, 1998.

La deuxième Assemblée constituante (dans laquelle les socialistes et les communistes perdirent la majorité absolue et le MRP devint le premier parti avec 28,2 %), approuva alors le 29 septembre 1946 un texte avec, cette fois, le vote favorable des trois grands partis. Ce texte instaura un plus grand équilibre des pouvoirs par rapport au projet rejeté (avec la création par exemple d'une deuxième Chambre), mais réalisa finalement une rationalisation très partielle des rapports entre le parlement et le gouvernement. Il introduisait notamment une réglementation des procédures de mise en jeu de la responsabilité ministérielle et un processus de formation du gouvernement qui prévoyait le vote de confiance de l'Assemblée nationale au seul président du Conseil, dans l'espérance de renforcer son autorité par ce moyen. On peut mesurer l'insuffisance de cette tentative de rationalisation par un point assez important si on tient compte de l'évolution du parlementarisme français dans l'entre-deux-guerres : le refus absolu de la délégation législative. Dans les années Trente, le Parlement avait accepté à plusieurs reprises d'autoriser l'exécutif à gouverner avec la procédure des décrets-lois¹. Cette tendance s'était renforcée à partir de mars 1938 avec la formation du gouvernement d'Édouard Daladier, qui alla jusqu'à considérer cette procédure comme un instrument indispensable pour garantir l'efficacité du système politique français face aux périls de la situation internationale. Le 17 mars 1939 il déclara en effet à la Commission des finances de la Chambre des députés que, « pour sauver les démocraties », il fallait « recourir à des méthodes » qui pouvaient « apparaître à des républicains, à des libéraux, en un mot à des parlementaires, en contradiction avec ce que nous avons toujours professé ou appris² », mais qui étaient tout de même nécessaires :

« Si vous croyez que par les méthodes normales, traditionnelles, qui ne heurtent personne, qui ne dérangent aucune habitude, qui ne heurtent aucune forme d'esprit, qui respectent les traditions parlementaires telles qu'elles existent depuis Benjamin Constant et telles qu'elles ont été confirmées par Royer-Collard ; si vous croyez que ces méthodes peuvent permettre de faire face aux événements, dites-le.

¹ Voir D. Rusu, *Les Décrets-lois dans le régime constitutionnel de 1875*, Bordeaux, Imprimerie-Librairie Delmas, 1942.

² Archives Nationales, C 15180, Commission des finances, séance du vendredi 17 mars 1939, p. 72-73.

Quant à moi, j'ai le regret de le dire, je suis d'un avis diamétralement opposé. Ces méthodes ne suffisent plus, pour une période que j'espère extrêmement limitée¹ ».

Or, l'intensification du recours aux décrets-lois avait conduit à une sorte de déresponsabilisation des assemblées² : d'une part, l'objet de la délégation, dans les lois qui confiaient les pleins pouvoirs au gouvernement, était devenu très vague et était interprétée de façon très extensive ; d'autre part, l'obligation de la ratification des décrets, fixée par ces lois, n'avait été que très rarement respectée. C'est pourquoi dans le débat constitutionnel des années 1945-1946 la délégation législative fit l'objet de critiques très sévères. Mais au lieu de chercher à réglementer cette procédure, en tenant compte des motifs qui avaient conduit à l'utiliser dans l'entre-deux-guerres, on estima qu'il était possible tout simplement de l'interdire³. Cette interdiction n'empêchera pas la délégation législative de faire à nouveau son apparition au cours de la Quatrième République⁴.

Les positions des forces politiques protagonistes du débat constitutionnel italien présentèrent beaucoup d'analogies avec celles exprimées par les partis français. La Démocratie chrétienne, qui le 2 juin 1946 obtint la majorité relative avec 35,2 % des voix, se proposa de réaliser comme le Mrp un système d'équilibre des pouvoirs qui incluait le bicaméralisme, des garanties de stabilité et d'efficacité pour l'action du gouvernement et la création d'une Cour constitutionnelle chargée de vérifier la constitutionnalité des lois. Par contre, le Parti socialiste, qui obtint 20,7 % et le Parti communiste, qui se plaça derrière les socialistes avec 18,9 %, mirent l'accent surtout sur la suprématie du Parlement. À cet égard il faut dire pourtant que les communistes italiens, tout en étant hostiles à l'introduction de mécanismes de renforcement de l'exécutif, ne suivirent pas le PCF dans la défense acharnée du régime d'assemblée. Avant même l'élection du 2 juin 1946, dont le résultat fut jugé décevant, ils avaient

¹ *Ibid.*, p. 82-83.

² Voir S. Guerrieri, *L'ora del Maresciallo. Vichy, 10 luglio 1940 : il conferimento dei pieni poteri a Pétain*, Bologne, Il Mulino, 2005.

³ Voir Assemblée nationale constituante élue le 21 octobre 1945, Séances de la Commission de la Constitution, *op. cit.*, 13 décembre 1945, p. 102-103.

⁴ Voir N. Roussellier, *Deux formes de représentation politique : le citoyen et l'individu*, dans M. Sadoun, *La démocratie en France*, vol. I, *Idéologies*, Paris, Gallimard, 2000, p. 280-288.

déjà admis la possibilité de créer un parlement bicaméral¹. Et leur stratégie constituante chercha toujours à éviter une rupture avec la Démocratie chrétienne, arrivant même à donner un vote favorable à la constitutionnalisation des accords du Latran de 1929 entre l'État italien et le Saint-Siège.

L'exigence d'une rationalisation du système parlementaire fut soulignée dans l'ordre du jour présenté par le républicain Tommaso Perassi le 4 septembre 1946 à la deuxième sous-commission de la Commission de 75, à savoir la Commission de la Constituante chargée de la préparation du projet constitutionnel. Cet ordre du jour se prononçait pour l'adoption du système parlementaire tout en affirmant la nécessité de le discipliner avec des dispositifs constitutionnels capables de sauvegarder les exigences de stabilité de l'action gouvernementale et d'empêcher les dégénéralisations du parlementarisme². A l'intérieur de cette sous-commission, la recherche des modalités de stabilisation et de renforcement de l'exécutif fut poursuivie en particulier par les juristes démocrates-chrétiens Costantino Mortati et Egidio Tosato. Mortati³, qui présenta le rapport sur le pouvoir législatif, proposa par exemple d'établir que le gouvernement, après avoir obtenu la confiance du Parlement, devait avoir une durée d'au moins deux ans, le chef de l'État ayant toutefois la possibilité de choisir entre la révocation du ministère et la dissolution dans le cas d'une opposition permanente avec les Chambres⁴. Tosato avança tout d'abord une proposition qui, à l'égard du mécanisme de confiance, anticipait le *Konstruktive*

¹ Au Comité central du 27-29 avril 1946, le secrétaire du PCI, Palmiro Togliatti, déclara en effet dans son intervention : "Je ne crois pas que la question pour l'Italie soit décisive ; on peut avoir même un système bicaméral qui permette le développement de la démocratie en Italie, surtout si la deuxième chambre est élective" (Archivio della Fondazione Istituto Gramsci, Rome, Archivio M, mf. 276, Comitato centrale, riunione del 27-29 aprile 1946, p. 15).

² *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Camera dei deputati, Segretariato generale, Rome, 1970, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, seduta di mercoledì 4 septembre 1946, p. 917.

³ Voir F. Bruno, *Costantino Mortati e la Costituente*, dans F. Lanchester (dir.), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*. Naples, Edizioni scientifiche italiane, 1989, p. 135-156.

⁴ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, *op. cit.*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, seduta di mardi 3 septembre 1946, p. 895-900.

Misstrauensvotum de la Loi fondamentale de Bonn de 1949¹. Ensuite, dans son rapport sur le chef de l'État et le gouvernement, il proposa de valoriser considérablement le rôle du président du Conseil, en établissant de façon résolue sa supériorité par rapport aux autres ministres :

« L'unité de l'action du gouvernement est une exigence qui découle de la notion même de gouvernement de l'État, et elle est valable pour tous les gouvernements, y compris ceux de coalition. Elle représente la première condition de la stabilité gouvernementale. D'où la nécessité [...] que le gouvernement ait un chef, que le Premier ministre ne soit pas seulement un *primus inter pares*, mais dispose de tous ces pouvoirs qui sont indispensables pour assurer précisément l'unité d'action de tous les ministres dans la réalisation du programme approuvé par le Parlement² ».

L'opposition de la gauche, mais aussi les perplexités exprimées par des personnages importants de la droite libérale comme Luigi Einaudi³, provoquèrent l'abandon des propositions les plus radicales de rationalisation du système parlementaire⁴. Plus encore qu'en France, où la prédominance des partis de masse ne résistera pas longtemps, la nouvelle démocratie italienne finira surtout par se fonder sur la force des partis, avec un système électoral proportionnel qui, après la courte et malheureuse expérience de la réforme électorale majoritaire de 1953, appelée "legge truffa" (loi escroquerie), ne sera plus remis en cause jusqu'aux années 90⁵. Il faut quand même souligner que la Constitution italienne réussit à éviter certains excès de la conception de la centralité du Parlement codifiée dans la Constitution de la Quatrième République. Le droit de dissolution, attribué au chef de l'État, ne fut pas subordonné aux conditions très

¹ *Ibidem*, seduta di giovedì 5 settembre 1946, p. 934-936.

² E. Tosato, *Il capo dello Stato e il governo*, dans N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri (dir.), *I cattolici democratici e la Costituzione*, t. III, Bologne, Il Mulino, 1998, p. 956.

³ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, op. cit., vol. VIII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, I sezione, seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, p. 1776-1778.

⁴ Voir E. Mana, *Un governo per la Repubblica. Il dibattito sul "problema centrale della democrazia"*, dans S. Magagnoli, E. Mana, L. Conte, *La Formazione della Repubblica. Autonomie locali, regioni, governo, politica economica*, Bologne, Il Mulino, 1998, p. 248 et suiv.

⁵ Voir M.S. Corciulo, *Guida al Parlamento italiano*, nuova edizione, Naples, Edizioni scientifiche italiane, 2006.

restrictives de la Constitution française, c'est-à-dire à la succession en l'espace de dix-huit mois (à l'exclusion de dix-huit premiers mois de la législature) de deux crises ministérielles provoquées par le refus de la confiance ou l'adoption d'une motion de censure à la majorité absolue des députés. On admit aussi bien la délégation législative que les décrets d'urgence, et surtout on confia un rôle très important à la Cour constitutionnelle¹, tandis que dans le texte constitutionnel français fut introduite une forme de contrôle de constitutionnalité très faible et qui demeura inopérante.

Dans l'élaboration de la Constitution italienne, il y eut donc une certaine atténuation du caractère légicentriste de la Constitution française de 1946. Mais, voulant conclure avec une vue d'ensemble du processus de formation de ces Constitutions, je dirais que la plus grande différence entre les deux cas nationaux est constituée par le contraste entre les fractures qui marquent la genèse de la Constitution française et la tension unitaire qui prédomine au sein de la Constituante italienne, même après le début de la guerre froide et l'exclusion des communistes et des socialistes en mai 1947 du gouvernement. La diversité des rapports de force politiques en est, bien sûr, un des facteurs explicatifs, mais je crois qu'on peut aussi mettre l'accent sur une raison plus profonde. En France, en effet, s'était historiquement constitué un modèle national républicain qui dépassait la dimension purement constitutionnelle². Ce modèle avait été remis en cause dans les années Trente et rejeté ensuite par le régime de Vichy, et après la Libération les idées concernant son renouveau étaient loin d'être univoques. Il constituait toutefois un point de référence important³, et les acteurs politiques furent capables

¹ On doit pourtant souligner que la Cour constitutionnelle italienne, ainsi que d'autres institutions nouvelles prévues par la Constitution, dut attendre plusieurs années avant d'être créée : elle ne commença son activité qu'en 1956. Voir F. Bonini, *Storia della Corte costituzionale*, Rome, La Nuova Italia scientifica, 1996, p. 67 et suiv.

² Voir C. Nicolet, *L'Idée républicaine en France (1789-1924). Essai d'histoire critique*, Paris, Gallimard, 1982 ; S. Berstein, O. Rudelle (dir.), *Le Modèle républicain*, cit. ; J.-F. Sirinelli, *Aux marges de la République. Essai sur le métabolisme républicain*, Paris, Presses universitaires de France, 2001 ; V. Duclert, C. Prochasson (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2002 ; S. Berstein, M. Winock (dir.), *La République recommencée. De 1914 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004.

³ Dans un discours prononcé à Alger le 15 avril 1944, André Philip avait par exemple déclaré : « Nous parlons beaucoup aujourd'hui de la IV^e République qui renovera la France et sera à la fois plus pure, plus rude, plus efficiente et plus sociale

d'en élargir la dimension sociale en réalisant une politique de réformes considérable¹. En Italie, il n'y avait pas un système de référence de la même portée consolidé par l'histoire. Par conséquent, les constituants italiens avaient des responsabilités plus importantes dans l'écriture de la nouvelle Constitution, car elle représentait un élément essentiel d'une identité renouvelée de la nation. Ils furent très attentifs à y consacrer tout un système de valeurs, qui trouva son expression dans les principes fondamentaux et dans la première partie relative aux droits et aux devoirs des citoyens, et ils s'évertuèrent à éviter que le pacte constitutionnel ne fût affaibli, comme en France, par des ruptures entre les forces qui s'étaient trouvées unies dans la lutte pour la libération du pays.

que la troisième ; au fond, ces questions de numérotage importent peu, car il n'y a jamais eu en France qu'une République » (A. Philip, *Les Droits de l'homme et la démocratie de demain*, Discours prononcé à Alger le 15 avril 1944, Lyon, 1944, p. 6).

¹ Voir M. Lazar, *La République à l'épreuve du social*, dans M. Sadoun (dir.), *La Démocratie en France*, vol. II, *Limites*, Paris, Gallimard, 2000, p. 352 et suiv.