



HAL
open science

La réforme du règlement du Sénat italien en relation avec la nouvelle loi électorale 165/2017.

Adriano Evangelisti

► **To cite this version:**

Adriano Evangelisti. La réforme du règlement du Sénat italien en relation avec la nouvelle loi électorale 165/2017.. Revue française de droit constitutionnel, 2018. halshs-01894362

HAL Id: halshs-01894362

<https://shs.hal.science/halshs-01894362>

Submitted on 12 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La réforme du règlement du Sénat italien en relation avec la nouvelle loi électorale 165/2017

Adriano Evangelisti

Doctorat en 1ère année auprès de l'ILF/GERCJ,UMR 7318

I- LES RÈGLEMENTS PARLEMENTAIRES ITALIENS ET LEUR PROCÉDURE D'ADOPTION

La fin de la *XVII^{ème}* législature italienne qui débute le 15 mars 2013, voit une *proposition de réforme du règlement du Sénat*. Il s'agit bien sûr de quelque chose d'assez rare dans l'histoire parlementaire italienne, marquée par une solide continuité à l'égard des règlements parlementaires.

Les règlements actuels, que ce soit celui du Sénat ou de la Chambre de députés, ont été élaborés en 1971, modifiant les précédents règlements de 1948. La réforme de ces derniers en 1971 a eu un travail coordonné entre les Présidents des deux assemblées (*Sandro Pertini* à la Chambre des députés, *Amintore Fanfani* au Sénat). Malgré cela, les deux règlements ont maintenu beaucoup de différences¹.

Les deux règlements de 1971 ont suivi des rythmes différents pour leurs modifications, n'étant pas coordonnés entre eux. Au Sénat, la réforme la plus importante a été faite en 1988, grâce au Président *Giovanni Spadolini*. Cette révision réforma 46 articles du règlement, parmi les changements les plus marquants on peut citer l'introduction du *vote par scrutin public* qui substitua le *vote secret*. A la Chambre des députés les changements se sont déroulés derrière l'intervention de la présidente *Nilde Iotti*. En 1988 il s'est produit la *rupture de la majorité réglementaire* qui rassemblait la majorité et l'opposition : seule la majorité approuva l'article 49 du règlement de la Chambre des députés², qui introduisait pour le vote final des lois le *scrutin public*³.

Les modifications successives ont eu lieu en 1997 et jusqu'à aujourd'hui, il s'agit de l'intervention la plus importante. Toutefois, cette dernière expérience n'a pas pour autant modifié l'organisation traditionnelle des deux assemblées en groupes parlementaires qui ne correspondent pas la plupart des fois à des critères politiques et répondent uniquement à des conditions numériques⁴.

1 L.Gianniti,N.Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, 2^{ème} éd, Bologna, « Il Mulino », 2016, p.32.

2 Dorénavant on va utiliser l'abréviation *r.C* pour *règlement de la Chambre des députés*. On utilisera également *r.S* pour *Règlement du Sénat*.

3 *Ibidem*,p.34.

4 Au Sénat 10 sénateurs sont nécessaires pour former un groupe, tandis qu'à la Chambre des députés il en faut 20 (art.14, *r.S-r.C*).Une déclaration d'affinité politique n'est pas nécessaire entre les membres du groupe. Toutefois des dérogations sont permises par les règlements.

Au Sénat, le seuil numérique de 10 sénateurs pour former un groupe peut être réduit à 5 sénateurs si le groupe parlementaire représente un parti ou un mouvement politique organisé qui ait présenté dans 15 régions italiennes des candidats, obtenant des élus dans au moins 3 régions (L.Gianniti,N.Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, 2^{ème} éd, Bologna, « Il Mulino », 2016, p.114).

A la Chambre des députés il est possible de former un groupe avec moins de 20 députés si celui-ci représente un parti qui ait présenté dans 20 collèges électoraux des candidats ayant obtenu dans un collège au moins 300.000 voix (http://leg16.camera.it/438?shadow_regolamento_capi=928&shadow_regolamento_articoli_titolo=Articolo%2014 ,site consulté en novembre 2017).

Dans ces deux hypothèses, c'est le bureau de la Chambre des députés ou du Sénat qui donne l'autorisation pour la création de ces groupes. On peut donc observer qu'il est plus facile de constituer des groupes par dérogation à la Chambre des députés qu'au Sénat, où il est assez compliqué de former des groupes avec moins de 10 sénateurs.

En revanche, ces dernières années au Sénat se sont formés *les groupes techniques*, c'est à dire des groupes composés de 10 sénateurs ou plus, n'ayant aucune affinité politique entre eux et ne représentant aucun parti politique. Les orientations

L'absence d'une révision organique des règlements n'a pas été pour autant sans conséquences :

- d'un côté la *fragmentation politique* a augmenté de façon exponentielle à partir de 1993⁵ ;
- d'autre part, ces dernières années la *pratique parlementaire* a gagné plus de terrain sur les *règles écrites* au sein des Assemblées parlementaires italiennes

L'art.64, alinéa 1 de la Constitution italienne, discipline la procédure d'approbation et de modification de ces derniers : chaque assemblée adopte et modifie son règlement à la *majorité absolue* de ses membres⁶(à partir de 1993 ce quorum a été critiqué à plusieurs reprises car il n'aurait pas pu garantir les oppositions dans un Parlement élu au scrutin majoritaire). Toutefois, à part cette disposition, la Constitution reste muette sur la procédure parlementaire à suivre et renvoie cette dernière aux règlements parlementaires, qui disposent de cela aux *articles 16 r.C* et *167 r.S*.

La procédure d'approbation des règlements diffère de celle des *lois ordinaires* prévues par l'article 70 qui doivent être approuvées par les deux Assemblées en vue d'un texte identique, en raison du bicamérisme parfait présent en Italie. La navette a donc une durée indéterminée car ni la *CMP* ni le *dernier mot* de l'Assemblée Nationale n'existent en Italie. Pour empêcher qu'une assemblée puisse amender le texte, le Gouvernement fait très souvent recours à la *question de confiance*. Pour les règlements parlementaires, la procédure d'approbation de la loi est plus simple vue qu'il s'agit d'une *loi monocamérale* qui n'est pas soumise au contrôle du Président de la République prévu par l'article 73 alinéa 1 ni au *contrôle de conformité de la Cour Constitutionnelle* et ne peut pas être soumise au *référendum*⁷. Malgré cette apparente simplicité, la procédure parlementaire d'approbation est différente entre les deux chambres, vu que cette dernière n'est pas disciplinée par l'article 64 alinéa 1.

La procédure de révision du règlement voit tout d'abord un rôle important du *Comité pour le Règlement*: cet organe, formé par 10 sénateurs, est chargé de l'*examen de chaque proposition tendant à modifier le règlement* et donne un *avis pour toute question d'interprétation du règlement* (art.18, al.3, r.S). Dans la procédure de révision, cette Commission acquiert un *monopole* sur l'initiative d'amendement du règlement. Comme pour l'examen de textes de lois, il est d'abord nécessaire que la commission approuve un texte qui sera ensuite soumis à l'examen en séance plénière. La différence subsistante entre le Sénat et la Chambre des députés concerne le rôle attribué au *Comité pour le Règlement*. Au Sénat, il s'agit d'un *monopole atténué*: un examen préalable en Commission avec la possibilité en assemblée de présenter des amendements. A la Chambre des députés la commission joue également un rôle pour l'examen des propositions et assume un *monopole* sur le texte proposé : en Assemblée les députés ne peuvent pas présenter des amendements mais des *principes et critères* ; si ces derniers sont approuvés, l'examen en séance doit s'interrompre et le Comité pour le règlement doit examiner à nouveau le texte, à l'issue des principes et critères approuvés précédemment. Le Comité peut perdre son monopole d'initiative

politiques de ces membres sont assez hétérogènes : certains soutiennent la majorité gouvernementale, d'autres sont à l'opposition. Dans la législature courante, la XVII^{ème}, c'est le cas de 10 sénateurs du groupe *Fédération de la liberté* (*Idea, Peuple de la liberté, PLI*) et du groupe de 17 sénateurs *Grandes Autonomies et liberté* (*Direction Italie, Grand Sud, Populaires pour l'Italie, Santé et environnement*)

5 La discipline réglementaire qui concerne la formation des groupes parlementaires n'a pas été modifiée, par contre en 1993 les lois électorales du Sénat et de la Chambre des députés ont été modifiées, passant d'un régime électoral proportionnel à un majoritaire. Il s'est donc passé que les dispositions réglementaires concernant la formation des groupes politiques ont maintenu leurs critères proportionnels, alors que le régime électoral avait été modifié.

6 Malgré l'art.64, al.1 de la Constitution, les deux chambres n'ont pas pour autant donné la même application. Si le Sénat à partir de 1948 a toujours respecté le quorum de la majorité absolue sur le vote final et sur les amendements, la Chambre des députés a adopté toutes les propositions de modification du règlement à la majorité des présents. Les oppositions soulevèrent le problème et on trouva une solution de compromis : lorsque 10 députés ou chaque président d'un groupe parlementaire le demandait, le vote final avait lieu à la majorité absolue. C'est seulement en février 1990 que l'article 16 r.C fut modifié en prévoyant le vote obligatoire à la majorité absolue.

7 L.Gianniti, N.Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, 2^{ème} éd, Bologna, « Il Mulino », 2016, p.57.

lorsqu'en Assemblée, un Président d'un groupe parlementaire ou 20 députés présentent un *amendement remplaçant en totalité le texte* élaboré par le Comité⁸.

Cette différence de procédure entre les deux Assemblées parlementaires implique qu'il soit plus difficile de changer le règlement de la Chambre des députés que celui du Sénat, en raison du rôle très important joué par le Comité pour le règlement. Il s'agit d'une chose assez étonnante puisque le règlement de la haute assemblée italienne est beaucoup plus compliqué que celui de la chambre basse, qui a des procédures parlementaires plus rapides. On peut donc voir que si l'art.64 al.1 de la Constitution discipline la modalité selon laquelle « *chaque assemblée adopte son règlement à la majorité des membres composant l'assemblée* », la procédure spécifique prévue par les différents règlements a l'effet, d'une certaine manière, de déroger aux dispositions constitutionnelle.

II- LA LOI ÉLÉCTORALE 270/2005 ET LE JUGEMENT N.1/2014

La législature actuelle en Italie a vu accorder une très grande importance aux réformes institutionnelles et à la loi électorale. Cela n'est pas dû au hasard puisque les élections de 2013 avaient produit une situation d'ingouvernabilité : à la Chambre des députés le centre-gauche avait obtenu 345 *sièges* et disposait d'une majorité autonome, au Sénat aucun parti n'avait obtenu la majorité absolue, fixée à 158 *sièges* : le centre-gauche disposait de 123 *voix*, le centre-droite 117, le mouvement Cinq étoiles 54, le parti de Mario Monti 19⁹. Pour résoudre cette situation il fut formé un *gouvernement de coalition* avec la gauche et la droite. Afin d'éviter qu'une telle situation d'instabilité politique puisse se reproduire, le gouvernement décida d'approuver un plan de réformes qui comprenait :

- une *loi constitutionnelle* qui visait à supprimer le bicamérisme parfait et réduire le nombre des sénateurs¹⁰ ;
- une *loi électorale majoritaire à double tour* uniquement pour la chambre des députés¹¹ ;

La loi électorale avec laquelle avait été élu le Parlement de la *XVII^{ème}* législature était assez embrouillée. Il s'agissait de la *loi 270/2005*, connue aussi comme *Porcellum*. Cette législation prévoyait à la Chambre des députés un scrutin proportionnel à l'échelle nationale avec un *bonus* pour le parti ou la coalition qui obtenait le plus de voix : si aucun parti ne conquerrait 340 sièges, un bonus était accordé à celui qui avait obtenu le plus de votes et lui permettait d'atteindre le seuil de

8 L.Gianniti, N.Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, 2^{ème} éd, Bologna, « Il Mulino », 2016, p.49-50.

9 <http://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?pel=S&dtel=24/02/2013&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>, site consulté en novembre 2017.

10 Il s'agissait de la loi A.S 1429 d, A.C 2613 d « *dispositions pour la suppression du bicamérisme paritaire, réduction des parlementaires et des charges de la vie politique, suppression du CNEL (Conseil nationale de l'économie et du travail) et révision du Titre 5 de la 2ème partie de la Constitution* ». Cette loi avait comme objectifs primaires :

- l'instauration d'un bicamérisme inégalitaire (à l'exception d'une liste de 15 matières qui seraient restées à procédure bicamérale parfaite) ;
- la réduction des sénateurs de 315 à 100, dont 74 conseillers régionaux, 21 Maires et 5 sénateurs à vie nommés par le Président de la République ;
- l'élection indirecte des sénateurs par chaque Conseil Régional selon les indications données par les électeurs à l'occasion des élections régionales.

11 C'était la loi 52/2015, connue sous le nom de *Italicum*. Si un parti obtenait 40% des voix au 1er tour, il obtenait automatiquement 55% des sièges, soit 340 députés. Par contre, si aucun parti n'atteignait le seuil de 40% des voix, la loi disposait d'un 2ème tour entre les deux premiers partis émergeant au 1er tour. Pour obtenir des sièges au Parlement chaque parti devait obtenir au moins 3% des voix.

340 sièges. D'autres lois électorales en Italie envisageaient des bonus majoritaires mais ces derniers étaient subordonnés à un seuil minimal à atteindre. Ce n'était pas le cas de la *loi 270/2005* : en 2006 le centre-gauche obtint le bonus avec 49,8% des suffrages contre 49,7% du centre-droite¹², en 2008 le centre-droite avec 46,8%¹³ et en 2013, le centre-gauche avec 29,5 % des voix contre 29,15% du centre-droite¹⁴. Le bonus était donc toujours garanti à condition de n'avoir pas obtenu 340 sièges. Au Sénat, la loi prévoyait également un scrutin proportionnel mais à *l'échelle régionale* avec des bonus majoritaires dans chaque région italienne¹⁵ pour le parti qui n'obtenait pas le seuil de 55% des suffrages. Le bonus majoritaire attribué dans chaque Région était proportionnel à la population, donc la *Lombardie* et le *Piémont* étaient les deux Régions qui attribuaient le bonus le plus haut . On peut donc observer que cette loi garantissait toujours un gagnant à la chambre basse du Parlement italien en raison du bonus majoritaire¹⁶.

En revanche, au Sénat la situation était différente puisque le système électoral se faisait à *l'échelle régionale*. Il ne suffisait donc pas de gagner, mais de remporter la victoire dans les Régions les plus peuplées puisque ces dernières attribuaient un nombre plus haut de sièges. Appliquée pendant les élections de 2006, 2008 et 2013, la *loi 270/2005* n'a jamais pu assurer de majorités stables, à l'exception des élections de 2008. En 2006, la coalition de centre-gauche disposait au Sénat de 158 sièges contre 156 du centre-droite. Tandis qu'en 2013, pour effet du tripolarisme entre gauche, droite et Cinq étoiles, le Sénat n'avait aucune majorité parlementaire.

La *loi 270/2005* fut déclarée inconstitutionnelle par la Cour Constitutionnelle grâce au *jugement n.1/2014*. Les points indiqués non conformes à la Constitution étaient au nombre de deux :

1. l'attribution à la Chambre des députés du bonus majoritaire à la première force politique, sans aucun seuil minimal ;
2. l'élimination des bonus majoritaires régionaux prévus au Sénat ;

Suite au prononcement de la Cour, la loi qui resortait était au scrutin proportionnel. Pour obtenir des sièges à la Chambre des députés les partis auraient dû obtenir le 4% *des suffrages* et ce seuil pouvait descendre à 2% *lorsqu'un parti était en coalition* avec un autre *parti qui atteignait le 10% des voix*. Tandis qu'au Sénat, le pourcentage était fixé à 8% *des voix au niveau régional* mais il pouvait descendre à 3% en présence d'une *coalition* qui rassemblait au moins le 10%¹⁷.

III- LES REFORMES MENÉES PAR LE GOUVERNEMENT SUITE AU JUGEMENT n.1/2014

À partir de la *sentence n.1/2014*, il y avait donc un nouveau système électoral immédiatement applicable. Toutefois, le gouvernement décida d'approuver une nouvelle loi électorale car *une loi proportionnelle* n'aurait pas pu garantir une majorité aux prochaines élections. De là, l'intention d'approuver une nouvelle loi électorale uniquement pour la Chambre des députés et d'autre part, une réforme constitutionnelle qui aurait mis fin au *bicamérisme égalitaire* italien. Le processus de

12<http://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?pel=C&dtel=09/04/2006&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>, site consulté en novembre 2017.

13<http://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?pel=C&dtel=13/04/2008&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>, site consulté en novembre 2017.

14<http://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?pel=C&dtel=24/02/2013&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>, site consulté en novembre 2017.

15 Ce système de bonus régionaux était conçu pour 17 régions. Pour la Vallée d'Aoste, le Trentin Haut-Adige et le Molise, la loi concevait un scrutin majoritaire.

16<http://www.camera.it/parlam/leggi/052701.htm>, site consulté en novembre 2017.

17<https://www.diritto.it/sentenza-n-1-del-2014-della-corte-costituzionale-dal-2005-violato-il-suffragio-universale-e-diretto-e-il-diritto-di-voto-personale-eguale-libero-e-segreto/>, site consulté en novembre 2017.

réformes menées par le Gouvernement prévoyait un lien entre la *loi 52/2015* et la *loi constitutionnelle*. Vu que la loi constitutionnelle n'avait pas obtenu la *majorité des deux tiers* des suffrages exprimés, cette dernière aurait dû être approuvée par référendum pour être définitive. Tandis que la loi *Italicum*, loi ordinaire, était applicative après avoir été approuvée par le Parlement.

La loi de révision constitutionnelle soumise au référendum, prévue par l'*article 138* de la Constitution italienne, ne concernait donc pas la *loi électorale pour la Chambre des députés*. Malgré cet aspect, les deux lois étaient liées entre elles et une disposition de loi 52/2015 le démontrait : la *lettre i) de l'article 1* disposait que les dispositions de la loi devenaient applicative à partir du *1 juillet 2016*¹⁸. Avec ce dispositif, le législateur retardait l'application de la loi électorale, pour être sûr, entre-temps, d'avoir approuvé la loi constitutionnelle qui avait une procédure parlementaire plus longue, nécessitant au moins *4 lectures par chaque Assemblée*. Selon ce cadre, une question se posait : que se serait-il passé si la loi constitutionnelle avait été rejetée au référendum ? Cette question concernait effectivement les enjeux du référendum et ses risques. Puisqu' en cas de rejet de la réforme, le bicamérisme parfait se serait maintenu et il y aurait eu *deux systèmes électoraux profondément hétérogènes* entre eux qui n'auraient pas pu garantir de majorités homogènes entre les deux Assemblées.

IV- LE REJET DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE ET SON IMPACT SUR LE RÉGIME ÉLECTORAL

Le 4 décembre 2016, le peuple italien rejeta la réforme à *59,16%* contre et *40,18%* pour. Le cadre imaginé par le Gouvernement s'écroula : la réforme qui entendait supprimer le bicamérisme parfait fut rejetée, le régime électoral prévoyait la loi *Italicum* uniquement pour la Chambre des députés. Au Sénat la loi résortissante du jugement *n.1/2014* qui avait déclaré inconstitutionnelles les dispositions de la loi 270/2005. En outre, avant le référendum du 4 décembre, la Cour Constitutionnelle avait été saisie par 5 tribunaux (*Gênes, Turin, Trieste, Perugia et Messina*) sur la conformité à la Constitution de la loi 52/2015. Le 19 septembre 2016, en raison de l'imminent référendum sur la loi constitutionnelle, la Cour décida de renvoyer son jugement. Suite au résultat négatif du référendum la Cour fixa son audience le 24 janvier 2017. Les principaux reproches soulevés par les tribunaux concernaient :

1. *l'attribution du bonus majoritaire* de 55 % des 340 sièges au parti obtenant le 40% des voix au premier tour ;
2. *l'introduction du 2ème tour* si aucun parti n'avait atteint le seuil de 40%¹⁹ ;
3. *un contrôle de conformité à la Constitution de la procédure législative* appliqué pendant l'approbation de la loi 52/2015²⁰.

¹⁸<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/05/08/15G00066/sg> , site consulté en novembre 2017.

¹⁹<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01001272.pdf>, site consulté en novembre 2017.

²⁰ La loi 52/2015 avait été approuvée après 3 lectures: la première par la Chambre des députés, la deuxième par le Sénat et la dernière par la Chambre des députés. La version définitive de la loi fut la loi votée par le Sénat en deuxième lecture pendant laquelle, l'examen en Commission ne fut pas conclu, vu les 250.000 amendements qui avaient été présentés par les oppositions ; le texte fut examiné directement en séance sans rapporteur. En Assemblée, la majorité gouvernementale fit recours à un amendement « *prémisif* », autrement dit *amendement kangourou*, qui résumait le contenu principal de la loi (l'attribution du bonus majoritaire de 55% des sièges était contenu dans cet amendement) en un unique amendement. Afin d'éviter que la Chambre des députés puisse en 3ème lecture approuver des modifications,

À la lueur de ces points, la Cour rendit son avis avec le *jugement* 35/2017 qui déclara constitutionnelle l'attribution du bonus majoritaire attribué au premier tour. En revanche elle rejeta l'idée que les élections nationales puissent se tenir sur deux tours. La sentence de la Cour précisa aussi que ces dispositions électorales étaient immédiatement applicables pour les élections à venir. En ce qui concernait le 3ème point, la Cour précisa son incompétence à l'égard de cette question, confirmant à nouveau sa jurisprudence sur cette matière²¹.

Après la sentence de la Cour, le système électoral italien était le résultat de deux différents jugements (le *n.1/2014* et le *n.35/2017*) sur deux lois électorales : les lois 270/2005 et 52/2015. Suite au dernier jugement de janvier 2017, la loi électorale pour la Chambre des députés était au scrutin proportionnel, sauf si un parti atteignait le seuil de 40% des voix. Dans ce cas, il obtenait le *bonus majoritaire* de 55% des sièges. Mais si aucun parti n'atteignait 40%, les sièges étaient automatiquement attribués au *scrutin proportionnel*. Au Sénat, où était appliqué le *jugement* *n.1/2014*, la loi était totalement proportionnelle sans aucun bonus majoritaire. Il apparaissait donc que les deux lois électorales présentaient plusieurs différences dans un parlement bicaméral où chaque assemblée maintenait exactement les mêmes fonctions durant la procédure législative. Bien que la Cour ait précisé que le système électoral était immédiatement applicable, dans une partie du *jugement* 35/2017 elle affirmait que

« Si la Constitution n'impose pas d'avoir deux lois électorales identiques pour les deux chambres composant le Parlement, il est requis d'avoir des systèmes électoraux qui puissent garantir des majorités politiques homogènes entre les deux Assemblées, en raison du bicamérisme parfait italien²² ».

La Cour n'avait pas d'autre instrument pour intervenir, comme elle le constatait déjà pendant le *jugement* *n.1/2014* « le choix des différentes formules électorales est de compétence exclusive du législateur et constitue une décision politique de ce dernier²³ ».

V- LA NOUVELLE LOI ÉLECTORALE 165/2017

Les forces politiques déciderent alors, sollicitées par le Président de la République, de rendre homogène le régime électoral. Une première proposition de loi élaborée par la Chambre des députés imaginait un système électoral totalement proportionnel avec un *seuil électoral de 5%* pour chaque parti²⁴. Mais le 8 juin, l'approbation de deux amendements qui entendaient supprimer le scrutin spécial existant en *Trentin-Haut Adige*, eut l'effet d'interrompre l'examen du texte qui fut renvoyé en commission²⁵. Après plusieurs mois, une nouvelle formulation du texte fut approuvée par la Commission des *Affaires constitutionnelles* de la chambre basse. Pour éviter l'approbation d'amendements, le Gouvernement fit recours à la question de confiance et approuva le texte en

prolongeant ainsi la navette, le Gouvernement fit recours à la *question de confiance* pour approuver définitivement la loi.

21 Avec le *jugement* *n.9/1959*, la Cour constitutionnelle affirmait le principe *interna corporis acta* à l'égard des règlements parlementaires et de leur application par les Assemblées parlementaires. La Cour se déclarait compétente sur les violations des normes constitutionnelles par le Parlement. Toutefois, sur l'application correcte des règlements parlementaires, elle renvoyait la décision sur l'application ou leur interprétation à la compétence exclusive de chaque assemblée.

Ce fut enfin avec le *jugement* *n.154/1985* que la Cour constitutionnelle nia la possibilité de pouvoir soumettre au contrôle de conformité à la Constitution les règlements du Sénat et de la Chambre des députés.

22 https://www.ansa.it/documents/1486673478174_Corte.pdf, site consulté en novembre 2017.

23 <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1>, site consulté en novembre 2017.

24 <http://www.camera.it/leg17/126?leg=17&idDocumento=2352>, site consulté en novembre 2017.

25 <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0811&tipo=stenografico#sed0811.stenografico.tit00030.sub00010>, site consulté en novembre 2017.

première lecture²⁶. Afin d'approuver définitivement le texte en *2ème lecture* au Sénat, le Gouvernement utilisa à nouveau la question de confiance²⁷. La loi fut ainsi approuvée définitivement²⁸.

La loi 165/2017 actuellement en vigueur présente une *formule mixte* entre scrutin majoritaire et proportionnel²⁹, 64% des sièges sont attribués au *scrutin proportionnel*, 36% au *scrutin majoritaire*. A la Chambre des députés, les 630 sièges sont ainsi attribués:

1. 232 sièges de manière proportionnelle
2. 386 à la façon majoritaire

Tandis qu'au Sénat :

1. 116 au scrutin majoritaire ;
2. 193 au scrutin proportionnel

Dans la partie majoritaire le siège est attribué au candidat qui obtient le plus de voix³⁰. En cas d'égalité, est élu le *candidat le plus jeune* (cet aspect innovant a été introduit par la nouvelle loi, précédemment c'était le candidat le plus vieux à être élu).

La partie proportionnelle prévoit des seuils à atteindre pour obtenir des sièges :

1. 3% des voix pour *chaque parti ou liste* ;
2. 10% en cas de *coalition*, à condition qu'au moins un parti atteigne 3% ;
3. 1% pour les *partis qui sont en coalition mais n'obtiennent pas 3%*, dans ce cas leurs voix sont attribuées à l'ensemble de la coalition à condition qu'au moins un parti ait obtenu 3%³¹.

Le seuil de 3% est à l'*échelle nationale* pour la Chambre des députés et le Sénat. Mais vu l'*art.57 al.1 de la Constitution* qui dispose l'*élection à l'échelle nationale pour le Sénat*, pour éviter des déclarations d'inconstitutionnalité la loi a introduit un *seuil alternatif pour le Sénat* : 20% au niveau *régional* pour le parti ou la coalition qui ait atteint ce pourcentage. Il en dérive que si pour la Chambre des députés la loi prévoit un seuil de 3% au niveau national, au Sénat la loi prévoit deux seuils : 3% au niveau *régional* et un *seuil alternatif* de 20% dans chaque région³².

Les deux systèmes sont liés entre eux. Le bulletin de vote se compose d'un rectangle, où figure le candidat du collège majoritaire qui est élu à la majorité des voix. A côté du candidat élu grâce au scrutin majoritaire, un ou plusieurs partis soutiennent le candidat qui s'est présenté dans le collège majoritaire (*partie proportionnelle*). La loi 165/2017 dispose que si l'électeur trace *une croix* sur un des partis qui soutiennent le candidat du collège majoritaire, le vote est automatiquement transféré au candidat élu au scrutin majoritaire. Vice-versa, si l'électeur trace uniquement une croix sur le rectangle du candidat du collège majoritaire, le vote est transféré aux partis en *proportion des voix*

26 <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0867&tipo=stenografico#sed0867.stenografico.tit00060.sub00020>, site consulté en novembre 2017.

27 <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=1047718>, site consulté en novembre 2017

28 Si avec la loi 52/2015, le Gouvernement employa déjà la question de confiance la loi 165/2017 fut approuvée uniquement grâce à cet instrument dans les deux chambres du Parlement. En effet, pendant l'approbation de cette loi, on empêcha le pouvoir d'amendement des parlementaires et le vote définitif de la loi devenait une sorte de *vote bloqué* au texte gouvernemental, même si en droit positif cette technique n'existe pas en Italie .

29 Cette technique était déjà utilisée avec les lois 276/1993, 277/1993, connues sous le nom de *Mattarellum* en raison du nom de l'auteur, Sergio Mattarella. Par rapport à loi 165/2017, le *Mattarellum* prévoyait pour 75% un scrutin majoritaire et pur le 25% restant un scrutin proportionnel.

30 La technique utilisée ici est celle du *Firs Past the post*, autrement dite *Winner takes all*.

31 <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01046530.pdf>, cit.pp.7-8, site consulté en novembre 2017

32 *Idem*.

obtenues.

Dans l'image reproduite ci-dessous on peut voir comment se présente le bulletin de vote³³.

Mario Rossi <small>Candidato uninominale</small>		Marta Verdi <small>Candidato uninominale</small>	
Partito 1 1. Candidato 2. Candidata 3. Candidato	Partito 2 1. Candidata 2. Candidato 3. Candidato	Partito 4 1. Candidato 2. Candidata 3. Candidato	Partito 5 1. Candidata 2. Candidato 3. Candidata 4. Candidato
Giovanna Bianchi <small>Candidato uninominale</small>		Partito 6 1. Candidata 2. Candidato	
Partito 3 1. Candidata 2. Candidato 3. Candidata 4. Candidato			

Image : Les noms qui figurent dans les rectangles (*Mario Rossi, Marta Verdi, Giovanni Bianchi*) représentent les candidats élus au scrutin majoritaire. En dessous (*Partito 1, Partito 2* etc.) on a les différents partis qui soutiennent le candidat qui s'est présenté dans le collège majoritaire. Pour les différents partis alliés aux candidats qui s'est présenté dans le collège majoritaire, l'attribution des voix est faite grâce au scrutin proportionnel. Lorsque un parti atteint le seuil de 3% des voix (au niveau nationale pour la Chambre des députés, à l'échelle régionale pour le Sénat) il élit des parlementaires. Les candidats élus sont numérotés à côté du parti (1,2,3 Candidats) et l'électeur n'a pas la possibilité d'accorder une préférence, il s'agit de *candidature bloquée*.

Les modalités de vote peuvent être³⁴ :

Mario Rossi <small>Candidato uninominale</small>		Marta Verdi <small>Candidato uninominale</small>	
Partito 1 1. Candidato 2. Candidata 3. Candidato	Partito 2 1. Candidata 2. Candidato 3. Candidato	Partito 4 1. Candidato 2. Candidata 3. Candidato	Partito 5 1. Candidata 2. Candidato 3. Candidata 4. Candidato
Giovanna Bianchi <small>Candidato uninominale</small>		Partito 6 1. Candidata 2. Candidato	
Partito 3 1. Candidata 2. Candidato 3. Candidata 4. Candidato			

Cas1: L'électeur trace une croix sur le candidat élu au scrutin majoritaire (*Mario Rossi*), dans ce cas le vote est transféré aux partis qui soutiennent le candidat (*Partito 1, Partito 2*) en proportion de voix qui ont obtenues.

33Ibidem,cit.p.17-18.

34Ibidem,p.18-19.

Mario Rossi Candidato uninominale		Marta Verdi Candidato uninominale	
 Partito 1 1. Candidato 2. Candidata 3. Candidato	Partito 2 1. Candidata 2. Candidato 3. Candidato	Partito 4 1. Candidato 2. Candidata 3. Candidato	Partito 5 1. Candidata 2. Candidato 3. Candidata 4. Candidato
Giovanna Bianchi Candidato uninominale			
Partito 3 1. Candidata 2. Candidato 3. Candidata 4. Candidato		Partito 6 1. Candidata 2. Candidato	

Cas2: L'électeur trace une croix sur un des partis qui soutiennent le candidats élus au scrutin majoritaire, dans ce cas le vote est automatiquement transféré aux candidat élus au scrutin majoritaire (*Mario Rossi*)

La loi électorale dispose aussi des cas *d'annulation de vote*³⁵: l'électeur ne peut pas voter pour un candidat élu au scrutin proportionnel et soutenir un parti d'une autre coalition. Dans ce cas le vote doit être annulé.

 Mario Rossi Candidato uninominale		Marta Verdi Candidato uninominale	
Partito 1 1. Candidato 2. Candidata 3. Candidato	Partito 2 1. Candidata 2. Candidato 3. Candidato	Partito 4 1. Candidato 2. Candidata 3. Candidato	Partito 5 1. Candidata 2. Candidato 3. Candidata 4. Candidato
Giovanna Bianchi Candidato uninominale			
 Partito 3 1. Candidata 2. Candidato 3. Candidata 4. Candidato		Partito 6 1. Candidata 2. Candidato	

Cas3: Le vote est nul car l'électeur en votant pour le candidat *Mario Rossi* ne peut voter que pour un des deux partis alliés à ce candidat, soit le *Partito 1* ou *Partito 2*. Il ne peut pas voter pour d'autres partis qui soutiennent d'autres candidats (*Parti 3* allié au candidat *Giovanni Bianchi*) appartenant à d'autres coalitions politiques.

Une autre hypothèse *d'annulation de vote* est celle où l'électeur, après avoir tracé une croix sur le candidat élu au scrutin majoritaire, accorde une préférence sur un des candidats choisi par le parti élu au scrutin proportionnel.

³⁵*Idem.*

<p>Mario Rossi Candidato uninominale</p>		<p>Marta Verdi Candidato uninominale</p>	
<p>Partito 1</p> <p>1. Candidato 2. Candidata 3. Candidato</p>	<p>Partito 2</p> <p>1. Candidata 2. Candidato 3. Candidato</p>	<p>Partito 4</p> <p>1. Candidato 2. Candidata 3. Candidato</p>	<p>Partito 5</p> <p>1. Candidata 2. Candidato 3. Candidata 4. Candidato</p>
<p>Giovanna Bianchi Candidato uninominale</p>			
<p>Partito 3</p> <p>1. Candidata 2. Candidato 3. Candidata 4. Candidato</p>		<p>Partito 6</p> <p>1. Candidata 2. Candidato</p>	

Cas4: la préférence accordée par l'électeur à un des candidats élus au scrutin proportionnel du parti 1 (*Partito 1*), allié au candidat *Mario Rossi* élu au scrutin majoritaire, entraîne l'annulation du vote, puisque la loi 165/2017 ne permet pas à l'électeur d'accorder une préférence.

En observant la loi électorale, on peut supposer que difficilement cette dernière pourra produire une majorité stable dans les deux chambres composant le Parlement italien. Le jugement de la Cour constitutionnelle sur la loi 52/2015 rendait difficile d'approuver une loi majoritaire. Toutes les forces d'opposition et une partie de la majorité gouvernementale souhaitaient un retour au scrutin proportionnel. Il faut ajouter aussi que la majorité étroite dont disposait le Gouvernement au Sénat s'était restreinte davantage. En février 2017, la partie la plus à gauche du *Parti Démocrate* se détacha et forma un groupe parlementaire autonome, nommé *Article 1- Mouvement des Démocrates et des progressistes*, qui regroupait 16 sénateurs. Il était donc impossible d'approuver une loi électorale en comptant seulement sur la majorité et il devenait alors indispensable d'élaborer une loi électorale avec les oppositions. En raison du *tripolarisme* existant en Italie, le choix d'un scrutin proportionnel fut assez naturel puisque ce dernier permettait difficilement d'avoir une majorité stable et autonome et rendait assez probable la formation d'un *gouvernement de coalition*. Si d'un côté la plupart des partis approuvèrent la nouvelle loi électorale, de l'autre ils décidèrent de mettre en place une *réforme au règlement du Sénat*. On peut observer que cette intention a été conçue en relation avec la loi électorale, supposant qu'aucun parti ne puisse avoir de majorité dans la *XVIII^{ème} législature*. Afin de rendre les prochains travaux parlementaires plus agiles, les forces politiques ont élaboré une proposition tendant à modifier le règlement de la chambre haute italienne.

VI- LA RÉFORME DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Le *Document II n.38 Réforme organique du règlement du Sénat* a été approuvé le 14 novembre dernier par le *Comité du Règlement* à l'unanimité des groupes, soit *Parti Démocrate, Mouvement Cinq étoiles, Ligue du Nord* et *Forza Italia*. Il a été ensuite inscrit à l'ordre du jour du Sénat pour la séance du 20 décembre 2017 et approuvé le même jour par l'assemblée avec 182 voix³⁶. Ensuite il a été publié au *Journal Officiel* du 18 janvier 2018 n.15³⁷.

Le travail élaboré par la comité s'inspire à un texte précédent développé au début de la législature. Après un arrêt des travaux, dû aux réformes constitutionnelles qui visaient à modifier les compétences du Sénat, la commission reprit son examen en juillet 2017 en nommant un *Comité restreint* composé d'un représentant de chaque parti politique afin d'accélérer les travaux, technique utilisée à la Chambre des députés.

³⁶http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=01063085&part=doc_dc-ressten_rsgentit_rdddddin38rodnds:3&parse=no, site consulté en décembre 2017.

³⁷<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2018/01/19/15/sg/pdf>, site consulté en janvier 2018.

Le texte élaboré par la commission et soumis à l'examen de la haute chambre est composé de 4 articles.

Les axes principaux du texte peuvent être résumés en 3 points³⁸ :

1. modifications des *critères pour la formation des groupes parlementaires*
2. révision du *fonctionnement des commissions parlementaires*
3. simplification des *travaux parlementaires*

A- Les nouveaux critères pour la formation des groupes parlementaires

La nouvelle mesure apportée au règlement ne modifie pas le nombre des sénateurs nécessaires pour constituer un groupe, soit *10 sénateurs*.

La nouveauté introduite concerne l'affinité politique des membres composant le groupe.

Chaque groupe devra représenter *un parti* ou un *mouvement politique ayant présenté aux élections des candidats qui aient été élus*.

La formation de groupes autonomes sera admise à condition que ces derniers correspondent à des partis ou des mouvements politiques qui se soient présentés aux élections³⁹.

Une dérogation sera admise pour :

1. les sénateurs appartenant aux *minorités linguistiques* reconnues par la loi
2. les sénateurs appartenant aux régions à statut spécial (*la Vallée d'Aoste, le Frioul-Vénétie-Julienne, le Trentin-Haut-Adige, la Sardaigne, la Sicile*)⁴⁰.

Pour ces deux catégories pourront être formés des groupes de *5 sénateurs*.

Afin de décourager la migration des parlementaires d'un groupe à l'autre, il sera prévu que les sénateurs *Vice-Président* et *secrétaires* présents au *Bureau* du Sénat cessent leurs fonctions si ils adhèrent à un groupe différent de celui auquel ils appartenaient au moment de leur élection⁴¹. La même disposition est prévue pour les sénateurs appartenant au bureau des 14 commissions permanentes.

Des nouveaux groupes parlementaires pourront encore être formés pendant la législature seulement s'il y a *fusion des groupes* déjà existants⁴².

Un nouveau critère est introduit au sein du *Comité pour le règlement*. Si 1 ou plusieurs présidents d'un groupe parlementaire, représentant *1/3 des voix* au sein de l'Assemblée, soulèvent une ou plusieurs interprétations réglementaires, le Président doit soumettre la question à ladite commission qui se prononce sur le point⁴³.

Ces dispositions introduites par la réforme ont l'objectif primaire de combattre le *transformisme politique*. On peut apercevoir ce phénomène si on regarde la composition de l'émyle du Sénat.

Au début de la législature il y avait seulement 8 groupes parlementaires : le *Parti Démocrate* (106 sénateurs), le *Mouvement cinq étoiles* (53), le *Peuple de la liberté* (91), la *Ligue du Nord* (16), le *mouvement de Mario Monti* (21 sénateurs), les *Autonomistes* (10), le *groupe mixte* (12)⁴⁴. A la fin de la législature les groupes étaient 12⁴⁵.

38 <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1058546.pdf>, p.3, site consulté en novembre 2017.

39 *Ibidem*, p.11.

40 *Idem*.

41 *Ibidem*, p.10.

42 *Ibidem*, p.12.

43 *Ibidem*, p.16.

44 <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/GruppiStorici/Grp.html>, site consulté en décembre 2017.

45 <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Gruppi/Grp.html>, site consulté en décembre 2017.

Au début, le gouvernement bénéficiait de la vaste majorité de 233 voix qui rassemblait une coalition entre gauche, droite et centristes de Mario Monti⁴⁶.

Suite à la condamnation pour évasion fiscale du leader de centre-droite *Silvio Berlusconi* et de sa *déchéance de sénateur*, le centre-droite décida de retirer le soutien au gouvernement. Toutefois, une partie de la droite n'était pas d'accord avec cette décision et décida d'abandonner le parti *Forza Italia* en formant un groupe parlementaire autonome, formé de 29 sénateurs⁴⁷. C'est grâce à cette défection que le Gouvernement a pu disposer d'une majorité au Sénat pendant la législature courante.

Il est intéressant de voir que cette législature s'est poursuivie grâce à des frondeurs mais en même temps, l'intention introduite par un des points de la réforme du règlement est celle de supprimer cette pratique et faire en sorte que les groupes parlementaires soient une projection des partis qui se sont présentés aux élections.

B- Les modifications aux travaux des Commissions Permanentes

Chaque groupe, 5 jours après sa constitution, doit communiquer au Président du Sénat ses représentants dans les 14 commissions permanentes qui sont toujours renouvelées tous les 2 ans. La règle suivie est celle d'un représentant pour 13 inscrits au groupe, ainsi est formulé l'*art.21, al.1 r.S.* Normalement un sénateur peut être membre dans une seule commission. Toutefois, le règlement du Sénat (différemment de celui de la Chambre des députés) prévoit une exception à cette disposition pour la 14ème commission, celle des *Politiques de l'Union Européenne*. Les membres de cette commission sont aussi membres d'autres commissions et on doit avoir 3 sénateurs appartenant à la 1ère, 3ème et 5ème commission (*Commission Affaires Constitutionnelles, Affaire étrangère et émigration, Programmation économique et budget*).

La réforme du règlement intervient sur ce point en supprimant la possibilité pour les membres de la 14ème commission d'être présents dans d'autres commissions (il s'agit donc d'une intervention directe qui supprime tout court l'*alinéa 4 bis*⁴⁸).

Une autre variation importante concerne le *travail des commissions*.

Au sein du Parlement italien ces dernières exercent leurs fonctions selon 4 possibilités d'après l'article 28 *r.S*⁴⁹:

1. commission *saisie au fond (sede referente)*
2. commission en *sede redigente*
3. commission *législative* ou *délibérante (sede legislativa o deliberante)*
4. commission *saisie pour avis (sede consultiva)*

La *sede referente* correspond à la commission saisie au fond en France et opère suivant les mêmes procédures et la même technique se passe pour la commission en *sede consultiva* qui correspond à la commission saisie pour avis. Les deux autres procédures sont typiques au Parlement italien.

La commission *législative*⁵⁰ (*sede legislativa/deliberante*) est prévue par l'*article 72, alinéa 3* de la

46 <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/699488.pdf>, p.73, site consulté en novembre 2017.

47 <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/GruppiStorici/Grp.html>, site consulté en décembre 2017.

48 *Ibidem*, p.18.

49 <https://www.senato.it/1044?articolo=1018&sezione=146>, site consulté en novembre 2017.

50 Cette procédure est un héritage du fascisme. En 1939 la Chambre des députés fut substituée en *Chambre des faisceaux et des corporations*, après avoir élaboré en 1938 le règlement parlementaire de ladite chambre. Cette Assemblée tint 27 séances, à partir de 1939 jusqu'en 1941, avant d'être supprimée en 1943. Si les séances tenues furent rares, en revanche le travail des commissions fut décidément plus productif : 2.395 lois furent approuvées grâce au pouvoir délibérant dont les commissions étaient munies. Cet instrument fut si efficace qu'il survit à la dictature fasciste

Constitution italienne. Il s'agit d'une nouveauté au niveau comparatif, utilisée ensuite dans la *Constitution espagnole de 1978* et dans celle du *Brésil* et du *Paraguay*⁵¹. Cette procédure prévoit que l'examen et l'approbation des lois aient lieu au sein de la commission permanente sans passage en assemblée. La constitution, qui renvoie au règlement des assemblées la procédure spécifique, précise les catégories de lois vis à vis desquelles cette procédure est inapplicable : *lois constitutionnelles* (art.138), *lois électorales*, *lois de délégation législative*, *de ratification des traités internationaux* (art.80), *lois de finances* (art.80), *lois de conversion d'un décret-loi*, *lois renvoyées au Parlement par le Président de la République* (art.74)⁵².

Pendant l'examen en commission, il reste toujours possible pour le Gouvernement mais aussi pour *les minorités parlementaires* (1/5 des membres de la commission, 1/10 des membres de l'assemblée) d'interrompre l'examen du texte et de le soumettre à l'attention de l'assemblée. En outre, il peut arriver qu'on change la procédure d'examen suivie en commission : de la commission saisie au fond à la commission législative, à la demande de l'unanimité des membres de la commission avec l'avis favorable du gouvernement(art.37, al.1 r.S).

La procédure en *sede legislativa* a connu un énorme succès jusqu'au début de 1990 : 78% des lois étaient approuvées grâce à cette méthode. A partir de la *XI législature* (1992-1994), les choses ont brusquement changé : le rôle du gouvernement et l'adoption du système électoral majoritaire ont contribué à recourir aux commissions *en sede referente*⁵³.

La commission en *sede redigente* est une sous-procédure intermédiaire de la commission saisie pour avis: le texte est élaboré par la commission, ensuite il est soumis à l'assemblée pour le vote final sans aucune votation des *articles, des amendements et sous-amendements*⁵⁴.

Les innovations introduites par la réforme du règlement concernent la procédure suivie par les commissions pour l'examen des lois. Les lois seront généralement examinées en :

1. *commission législative*
2. *commission « rédigente »*⁵⁵

La commission saisie pour avis deviendra ainsi une exception et non plus la procédure normalement suivie. Toutefois, chaque texte de loi examiné suivant la procédure législative pourra être examiné suivant la procédure de la commission saisie pour avis. Mais dans ce cas, *la conférence des groupes parlementaires* devra fixer un délai temporaire⁵⁶ pour la conclusion de l'examen en commission⁵⁷. La même procédure sera appliquée pour l'examen en commission *rédigente*.

Des nouveautés sont apportées pour les amendements qui ont un impact sur le budget de l'état.

et reste encore prévu par la constitution italienne. (L.Gianniti,N.Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, 2^{ème} éd, Bologna, « Il Mulino », 2016, p.28).

51 L.Gianniti,N.Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, 2^{ème} éd, Bologna, « Il Mulino », 2016, p.235.

52 https://www.senato.it/1025?sezione=127&articolo_numero_articolo=72, site consulté en novembre 2017.

53 Récemment on a pu observer un retour des *commissions législatives*. Pendant le *Gouvernement Monti* (XVI législature) qui était un gouvernement de coalition entre gauche et droite, 59 lois ont été approuvées en faisant recours à cette procédure.

54 Cette procédure est appliquée à la Chambre des députés et diffère de celle qui est suivie par la haute chambre: le vote du texte intervient uniquement en séance, toutefois en assemblée les sénateurs peuvent voter des ordres du jour qui véhiculent la rédaction du texte par la commission.

55 <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1058546.pdf>, p.21, site consulté en novembre 2017.

56 *Ibidem*, p.22.

57 Actuellement lorsqu'une commission saisie pour avis analyse un texte, il n'y a pas de délai temporaire pour la durée de cet examen. Donc la commission peut employer 1 mois comme 6 mois selon l'obstructionisme mené par les oppositions. On assiste souvent à ce phénomène : des textes qui divisent la majorité et qui ont été noyés par un obstructionisme des oppositions n'ont plus été examinés par la commission.

D'après la réforme, si la commission introduit le cas échéant des modifications impliquant des revenus fiscaux ou de nouvelles dépenses avant la conclusion de l'examen dans ladite commission, il sera nécessaire de transmettre ces dispositions à la *commission du budget* qui devra donner son avis dans un délai de 15 jours avant que l'examen du texte commence en séance⁵⁸.

Enfin la 14ème commission *politiques de l'Union européenne* acquiert le contrôle du principe de *subsidiarité* et de *proportionnalité*, prévu par les traités européens. Le Président du Sénat attribue un délai temporaire pour l'examen en commission. Si la 14ème commission ne parvient pas à terminer son examen dans le délai fixé par le Président, elle peut également envoyer au Président du Sénat le texte qui sera transmis au Parlement Européen, au Conseil de l'Union Européenne et à la Commission Européenne.

Dans le cas où la commission constate la violation du *principe de subsidiarité* et de *proportionnalité* sur un acte de l'Union Européenne, il pourra être demandé au Sénat de s'exprimer sur ce point si le Gouvernement ou 1/5 des membres de la 14ème commission le demande⁵⁹.

Afin que les délibérations de la *Commission pour les politiques de l'Union Européenne* soient valables, on a introduit le quorum de la majorité des membres composant la commission⁶⁰.

C- La simplification et rationalisation des travaux d'Assemblée

L'article 28 de la *Constitution française* du 4 octobre 1958 ne se borne pas à définir la session ordinaire du Parlement en précisant le nombre de jours de cette session fixés à 120 mais prévoit aussi à l'article 29 la possibilité de tenir des jours supplémentaires de séances sur la demande de plusieurs sujets politiques : le Premier Ministre, la majorité de membres composant l'Assemblée. Mais la Constitution française ne s'arrête pas là et dispose à l'article 48 de l'ordre du jour des séances mensuelles réparties par semaine.

En Italie, la Constitution ne discipline pas les sessions du Parlement ni la définition de l'ordre du jour des séances mensuelles réparti par semaine. En ce qui concerne la programmation des travaux parlementaires, c'est le règlement parlementaire qui discipline ces aspects.

Au Sénat, les travaux sont organisés selon des sessions parlementaires bimestrales sur la base du *programme des travaux, le calendrier des travaux, l'ordre du jour*.

Le programme des travaux est bimestral et dispose que 4 semaines soient réservées aux travaux des Commissions permanentes, 3 semaines aux travaux d'Assemblée et 1 semaine à l'activité des groupes parlementaires et des sénateurs (art.53, al.2 r.S). Ce programme est soumis pour approbation à la conférence des présidents des groupes parlementaires.

L'ordre du jour de séance, élaboré par le Président du Sénat, est communiqué à la fin de chaque séance. C'est l'instrument le plus général qui reste soumis aux autres instruments de programmation des travaux.

L'instrument le plus important est *le calendrier des travaux*. Celui-ci détermine le nombre et la date des séances réservées à l'examen d'une loi spécifique, en précisant aussi les jours et les heures destinés aux votations. Il s'agit d'un aspect déterminant car les séances attribuées aux votations nécessitent la majorité des membres qui composent l'assemblée. Le calendrier détermine très souvent même le vote final sur un texte de loi.

La réforme du règlement du Sénat intervient sur les travaux des commissions permanentes auxquels

58 *Ibidem*, p.26.

59 *Ibidem*, p.30.

60 *Ibidem*, p.32.

seront réservés 2 semaines sur 4. Mais l'aspect le plus important porte sur le fait que les travaux des commissions ne seront pas simultanés avec les travaux de séance et suivront un calendrier autonome⁶¹.

Une nouveauté qui mérite d'être soulignée concerne les motions et les textes de loi signés par 1/3 des membres du Sénat : ils seront inscrits dans le programmes des travaux et la Conférence des présidents des groupes parlementaires devra fixer la date d'examen en séance⁶².

La *procédure d'urgence* est soumise aussi à des modifications qui assurent la délibération par l'assemblée.

Actuellement, l'art.77 *r.S* dispose que le rapporteur de la loi, le Président de la commission saisie au fond et 8 sénateurs peuvent faire recours à cette pratique qui est ensuite accordée ou révoquée par le Sénat. L'effet de la déclaration d'urgence entraîne la réduction de tous les termes à la moitié.

Les amendements introduits à l'art.77 dispose que l'approbation de la procédure d'urgence provoque l'examen du texte en séance dans un délai temporaire garanti⁶³.

La réforme du règlement veut agir aussi du côté des interventions des sénateurs, opérant sur plusieurs fronts:

1. diminuer le temps imparti aux sénateurs pendant la discussion générale d'un texte
2. réduire les interventions *time consuming* (rappels au règlement, ordre du jour et ordre de discussion ou de votations des textes)

Tout examen de texte de loi commence par la *discussion générale* qui permet d'effectuer un premier examen général de l'ensemble du texte.

La conférence des présidents des groupes parlementaires fixe une durée pour ladite discussion. Plusieurs séances pourront être consacrées à cette discussion. On pourra avoir aussi une *séance unique sans interruption*⁶⁴, afin d'assécher toutes les interventions des sénateurs. En effet, il arrive souvent que beaucoup de sénateurs demandent à intervenir en discussion générale afin de prolonger la discussion et de ralentir ainsi l'examen de la loi. Le règlement dispose (art.89 al.1 *r.S*) que chaque intervention des sénateurs en discussion générale ne puisse excéder *20 minutes*. Toutefois il est possible pour le Président de prolonger ce terme à *60 minutes* pour un seul orateur qui représente un groupe parlementaire.

Afin d'accélérer l'examen des lois et de rendre plus rapide et utile la discussion générale, les modifications apportées au règlement concernent le temps attribué à chaque sénateur et à chaque président d'un groupe parlementaire. Les *interventions des sénateurs* seront réduites à *10 minutes* et celles accordées au *président d'un groupe* à *30 minutes*⁶⁵.

Une réduction identique est faite pour les interventions *time consuming*, de *10 minutes* à *5 minutes* par sénateur⁶⁶.

Si on assiste à une rationalisation des travaux parlementaires du côté de la discussion générale, une intention identique se manifeste au moment de l'examen des articles et amendements.

Sur tous les amendements référés à un article, il y a une unique *discussion* où interviennent tous les auteurs des différents amendements. Afin de retarder la conclusion de cette phase, chaque membre

61 *Ibidem*, p.34.

62 *Idem*.

63 *Ibidem*,p.39.

64Cela s'est passé le 14 décembre dernier pendant l'approbation de la loi 219/2017 A.S 2801 « *Normes sur le consentement informé et dispositions anticipées de traitement médical* ».

65 *Ibidem*,p.41.

66 *Idem*.

d'un groupe qui présente des amendements prolonge ultérieurement la conclusion de la discussion. Il s'agit donc d'une technique astucieuse d'obstructionnisme, la plupart des fois employée par les groupes les plus nombreux.

La révision apportée permet l'illustration, pendant *10 minutes*, de tous les amendements qui se réfèrent à un article par *un seul sénateur appartenant à une groupe*⁶⁷. Selon les innovations introduites, si par exemple dans le groupe du *Parti Démocrate* ont été présentés 100 amendements, il y aura un sénateur chargé d'expliquer tous les amendements formulés par les membres de son groupe en une seule intervention de maximum 10 minutes.

Une innovation importante est apportée aux délibérations du Sénat, en ce qui concerne les sénateurs qui s'abstiennent pendant les votations.

A la Chambre des députés, l'*art.48 r.C* précise qu'au moment du vote sont considérés présents les députés qui votent à faveur ou contre⁶⁸.

Au Sénat, l'*art. 107 r.S* considère présents les sénateurs qui votent à *faveur, contre* ou *s'abstiennent*. Dans la haute assemblée italienne les abstenus sont considérés comme présent pour la détermination du quorum. Cela fait que le vote d'abstention est équivalent au vote contraire.

Cette différence n'est pas un détail et elle produit des différentes options de vote pour les parlementaires.

Les députés ont donc *4 possibilités* au moment du vote : *vote contraire, vote favorable, vote d'abstention, absence au moment du scrutin*. Toutefois, à la chambre basse le vote d'abstention n'a aucune incidence sur le quorum.

Au Sénat les sénateurs ont également 4 options au moment du vote, mais en réalité elles ne sont que 3 : les abstenus ont une incidence sur le quorum, contrairement au régime de l'autre chambre.

Ce système différent, contribue à créer une asymétrie forte et injustifiable entre les deux assemblées, surtout dans une bicamérisme parfait où le gouvernement doit avoir une majorité parlementaire dans les deux chambre, puisque ces dernières *exercent collectivement la fonction législative* et peuvent à tout moment approuver une *motion de censure*.

L'intervention advenue consiste en une *égalisation dans le vote d'abstention* au régime prévu à la Chambre des députés. Donc, les sénateurs qui s'abstiennent au moment du vote seront considérés absents et n'auront aucune incidence sur le quorum⁶⁹.

Considérations finales

L'approbation de ces modifications est certainement quelque chose d'indispensable dans un contexte politique fragmenté comme le cas italien. Si actuellement, avec la dernière loi électorale approuvée on est retourné au scrutin proportionnel, il faut dire que même avec les lois précédentes majoritaires, les effets de ce scrutin se manifestaient uniquement au moment des élections.

Après la compétition électorale on assistait à une *proportionnalisation du majoritaire au sein du Parlement*, puisque les critères établis par les deux règlements pour la formation des groupes parlementaires étaient proportionnels. Il y avait donc une asymétrie entre les lois électorales majoritaires et les règles pour la constitution des groupes politiques dans les Assemblées.

S'il est vrai que l'*article 67* de la Constitution prévoit que les parlementaires représentent la nation et tout mandat impératif est nul, il est aussi exact que les procédures prévues pour former les groupes parlementaires ne répondent pas à des critères d'affinité politique mais à des principes purement numériques qui entraînent le transformisme politique.

67 *Ibidem*, p.46.

68 http://leg16.camera.it/438?shadow_regolamento_capi=976&shadow_regolamento_articoli_titolo=Articolo%2048, site consulté en novembre 2017.

69 *Ibidem*, p.51.

Les modifications apportées à l'article 14 r.S ont le mérite d'introduire dans le règlement *la représentation d'un parti ou mouvement politique* qui se soit présenté aux élections et ait obtenu des sénateurs. Ce principe fait correspondre les candidats élus dans un groupe politique avec leur placement au Parlement dans le groupe de référence.

Toutefois, la chose la plus regrettable est d'avoir prévu cette disposition uniquement au Sénat et non pas à la Chambre des députés où il sera assez facile de former de nouveaux groupes par l'*alinéa 2 de l'article 14*, en dérogation du principe traditionnel de 20 députés requis.

Puisque le système italien est basé sur un *bicamérisme parfait*, il est indispensable de rendre plus *homogène* possibles les *procédures parlementaires* et de réduire les différences qui ont souvent l'objectif de produire des asymétries inutiles et incohérentes.

Le règlement du Sénat est sûrement plus complexe que celui de la Chambre des députés, néanmoins ce dernier présente aussi des divergences et des aspects assez controversés. C'est pour cela qu'il serait utile pour la Chambre des députés d'aligner ces dispositions règlementaires aux dispositions élaborées par le Sénat. Un exemple positif d'alignement a été la *parification du vote d'abstention* au Sénat à celui de la chambre basse.

Pour toutes les autres dispositions, on assiste à un travail de simplification mené par les sénateurs qui n'a pas été suivi par leurs homologues de l'autre assemblée, dans un contexte où le bicamérisme parfait est et restera encore en vigueur.

Le fait que chaque assemblée élabore et approuve en complète autonomie son règlement s'insère dans la normalité. Dans de nombreux pays où est en vigueur un bicamérisme, les assemblées adoptent des règlements qui, souvent, sont très différents entre eux. De plus, dans ces nations, le système parlementaire est souvent basé sur un *bicamérisme inégalitaire*. Dans un bicamérisme parfait, une grande hétérogénéité des règlements parlementaires provoque une procédure législative beaucoup plus compliquée qui se résout souvent avec de véritables *forçages* par le Gouvernement. Ce dernier intervient de plus en plus dans l'activité du parlement en lui laissant de moins en moins de pouvoir. Fréquemment, les oppositions sont conscientes de ces aspects et en profitent pour des *conduites obstructionnistes* qui contraignent les gouvernements à recourir aux forçages.

Précédemment, on a vu que l'examen en commissions permanentes sera effectué généralement en commission délibérante ou « *redigente* ». Cette nouvelle disposition contribue inévitablement à rendre plus rapide la lecture des lois au Sénat.

Toutefois le régime différent existant à la Chambre des députés risque de rendre la lecture assez longue puisque la procédure appliquée serait celle de la *commission saisie au fond*. On pourrait aussi supposer que la lecture rapide du Sénat, qui se déroulerait en commission, entraînerait de violents comportements obstructionnistes de la part des députés qui s'opposent à la loi.

En outre, le grand avantage de la *commission législative* est celui d'approuver directement la loi dans un organisme comme les commissions permanentes qui ne représentent pas *le plenum* de l'assemblée. Chaque groupe présent au Sénat y est représenté de façon proportionnelle, mais la totalité des membres du groupe est présente seulement en assemblée. Au cas échéant les frondeurs éventuels à un texte de loi, approuvé en commission, se manifesteraient inévitablement en assemblée. Avec la *commission législative*, ce risque est réduit puisque le texte est approuvé en commission et en cas de frondeurs en commission, il serait possible pour un parti de substituer ses membres.

Tout cela se produit au Sénat mais pas à la Chambre des députés, puisqu'en assemblée les députés auraient la possibilité de modifier le texte et de prolonger la navette. Si la lecture au Sénat peut être plus rapide, celle de la Chambre des députés restera exactement identique, car le règlement n'a pas été aligné à celui du Sénat sur cette question.

En ce qui concerne les nouveautés déjà observées sur la constitution des groupes parlementaires, le Sénat a décidé de mettre fin aux passages des sénateurs d'un groupe à l'autre. Une intervention qui a essayé, dans un moment violent d'*anti-politique*, de combattre toute forme de transformisme politique. Pendant la XVII^{ème} législature 566 parlementaires ont changés de groupes parlementaires : 313 à la Chambre des députés (soit 32,86% des députés), 253 au Sénat (43,57% des sénateurs)⁷⁰. Mais si l'intention a été louable, l'effet qui est produit en relation avec la Chambre des députés a été assez paradoxal et étonnant.

Au Sénat il y aura principalement un *critère politique* pour la formation des groupes parlementaires tandis qu'à la Chambre des députés ce dernier restera encore numérique. Au Sénat en cas de fractures au sein d'un groupe, les frondeurs ne pourront pas former de groupe autonome à moins de fusionner des groupes déjà existants.

À la Chambre des députés, en revanche, les parlementaires auront cette possibilité, à condition de rassembler 20 députés.

Ce qui a été entravé d'un côté serait permis de l'autre puisque les conduites de transformisme politique seraient donc interdites au Sénat mais pas à la Chambre des députés. Une chose qui est tout à fait paradoxale.

Si nombreux sont les aspects positifs apportés au Règlement, il reste un des problèmes caractéristiques de ces lois : comme il s'agit de lois *monocamérales*, complètement liées à la volonté d'une chambre parlementaire, il existe toujours le problème d'une chambre qui ne suit pas l'autre dans ses décisions. Tout cela dans un bicamérisme parfait a l'effet de produire des complications inutiles.

A l'égard des réformes règlementaires, il y a quand même certaines thématiques qui n'ont jamais pu être approuvées, par exemple :

1. le *nombre des commissions* permanentes
2. *l'organisation de leurs travaux*.

Le nombre des commissions constitue un aspect crucial de la vie législative des assemblées parlementaires, chacune étant spécialisée dans un domaine parmi ceux de l'administration publique. La répartition des matières des commissions, qui remonte à 1987-1988, n'a pas suivi l'articulation des différents ministères. En outre, la répartition des matières n'est pas exactement identique dans les deux assemblées. C'est pour cette raison qu'il aurait été souhaitable une réduction du nombre des commissions.

Une proposition tendant à modifier le règlement de la Chambre des députés, déposé le 7 novembre 2017 portait sur ces deux objectifs⁷¹. L'idée imaginée était celle de *réduire* le nombre des commissions actuelles de 14 à 10, modifiant pour certaines les compétences à la lueur des changements intervenus au niveau gouvernemental et ministériel. Un autre point de cette proposition concernait le *temps de travail* des commissions et de l'assemblée.

Sur cet aspect la réforme du règlement du Sénat a introduit un principe de non coïncidence entre le travail des commissions et le travail de l'assemblée, laissant toutefois l'autonomie décisionnelle à chaque commission pour les jours, les horaires de convocation et la durée des travaux.

Actuellement, à la Chambre des députés et au Sénat les jours réservés aux séances d'assemblées sont le *mardi*, le *mercredi* et le *jeudi* ; les commissions se réunissent exactement les *mêmes jours*. Cela entraîne un problème pour les séances en commission ainsi que pour les travaux d'assemblée. La plupart des fois, on assiste à des séances de commissions qui se déroulent simultanément aux

70http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-12-26/il-valzer-cambi-casacca-546-dall-inizio-legislatura130004.shtml?uuid=AEnInGXD&refresh_ce=1, site consulté en décembre 2017.

71http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/002/022/intero.pdf, site consulté en décembre 2017.

séances d'assemblée. Autrement, afin de permettre aux parlementaires en commission de participer aux séances d'assemblées, les travaux des commissions sont suspendus jusqu'à la conclusion des travaux d'assemblée.

La proposition proposée par la Chambre des députés décidait d'intervenir directement sur le règlement en établissant un calendrier des travaux pour les séances en commission et en assemblée. Le calendrier serait ainsi composé :

1. le *lundi* et le *mardi* seraient dédiés aux *séances des commissions*
2. le *mercredi*, le *jeudi* et le *vendredi* aux *séances d'Assemblée*

De cette manière, les travaux pourraient se dérouler de manière ordonnée et on éviterait des solutions assez alambiquées.

Malheureusement, cette solution déposée à la chambre des députés n'a pas été présentée au Sénat, en raison de la fin de la législature actuelle.

Il s'ensuit qu'une vaste réforme du règlement au Sénat n'est pas suivi par l'autre chambre qui a exactement les mêmes pouvoirs pendant la procédure législative⁷².

Certainement, les raisons pour lesquelles cette réforme a été mise en place sont liées avec la récente loi électorale approuvée. Vu que toutes les forces politiques pensent que la prochaine compétition électorale ne verra aucun gagnant, il a été décidé d'intervenir dans l'assemblée où pourront se présenter le plus de problèmes pour la future majorité parlementaire. *L'inactivité* en parallèle de leurs homologues, les députés, risque de rendre inutile les dispositions élaborées par les sénateurs, ce qui rend encore plus compliqué les travaux d'un parlement bicaméral parfait.

72 La situation qui s'est produite est tout à fait étonnante. Une des intentions du législateur constitutionnel italien était celle de réduire le pouvoir de la haute chambre, souvent accusée d'être conservatrice vis à vis de la chambre basse qui était considérée la plus progressiste. Après le rejet de la réforme constitutionnelle, le Sénat a mis en place la réforme du règlement tandis que la chambre des députés est restée inactive, malgré les nombreuses annonces de la *Présidente de la chambre des députés* sur cette matière.