



Le bicamérisme italien : une construction malmenée par l'histoire et par les forces politiques.

Adriano Evangelisti

► To cite this version:

Adriano Evangelisti. Le bicamérisme italien : une construction malmenée par l'histoire et par les forces politiques.. Astrid Rassegna, 2022. halshs-03908030

HAL Id: halshs-03908030

<https://shs.hal.science/halshs-03908030>

Submitted on 20 Dec 2022

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.

Le bicamérisme italien: une construction malmenée par l'histoire et les forces politiques

di Adriano Evangelisti

On ne peut établir un bilan du bicamérisme italien si on ne le rapporte pas au modèle qui était en vigueur en Italie pendant le *Statut Albertin*.

Une analyse de ce modèle permet de cerner que l'un des objectifs premiers/prioritaires/principaux de la majorité des Constituants entre 1946 et 1947 a été celui de vouloir mettre en place un équilibre presque parfait entre les deux chambres, avec d'infimes distinctions qui ne permettent pas de saisir la réelle nature de la deuxième chambre italienne et rendent difficiles toutes justifications à la raison d'être du Sénat italien.

L'égalité des fonctions entre les deux chambres était le principal aspect qui justifiait la présence de la deuxième chambre. Toutefois, si on trouva assez rapidement un accord sur un *bicamérisme égalitaire*, les constituants eurent beaucoup de mal à s'accorder sur la composition et les modalités d'élection du Sénat.

Le résultat final a abouti à une solution de *symétrie parfaite*. En effet, il y a un *égalitarisme des fonctions* entre les deux chambres mais aussi un *égalitarisme des compétences* entre la Chambre des députés et le Sénat. Les deux chambres (*i due rami*) constituent deux branches rattachées au même tronc d'arbre, le Parlement. Les deux chambres peuvent être vues comme deux jumeaux *monozygotes*, a contrario de la majorité des parlements étrangers qui ont une nature *hétérozygote*. L'égalitarisme des fonctions se double d'un égalitarisme des compétences. Ainsi l'Italie a donc un *bicamérisme égalitaire et indifférencié*, que l'on peut qualifier de *redondant*.

Si ces deux éléments propres au bicamérisme contemporain italien demeurent en définitive obscurs, voire incompréhensibles à première lecture de la Constitution, ils sont le résultat des différentes positions des constituants en Assemblée Constituante et le résultat de compromis parfois alambiqués aboutissant à ce résultat assez surprenant et atypique (II), dont seule l'histoire permet de retracer précisément les contours.

Le bicamérisme républicain place alors dans un équilibre juridiquement parfait les deux chambres contrairement à ce qui se passait dans la période du *Statut Albertin* où le bicamérisme était *de iure* égalitaire mais *de facto*, grâce à la grande flexibilité du Statut, demeurait *inégalitaire* en raison de la différente composition de la deuxième chambre (I).

Tout ceci permet donc de constater de manière étonnante, et contrairement à une réalité répandue en Europe, une *rationalisation inversée* touchant à la nature du bicamérisme. Celui-ci, étant inégalitaire sous la période pré-républicaine, devait devenir égalitaire

sous le régime républicain par une volonté se dégageant au sein de l'Assemblée Constituante, alors que le pays n'avait aucune expérience de ce modèle de bicamérisme et que les modalités de mise en place de ce bicamérisme étaient plus le résultat de vétos croisés que des réflexions approfondies. En effet, le choix de ce bicamérisme constitue une sorte de *degré zéro du compromis du Connecticut* de 1787. Si effectivement dans ce dernier cas il s'agissait, d'après Madison, d'un compromis entre «*un système en partie national, [et] en partie fédéral dans le[quel] [...] le Sénat incarne le principe fédéral et les Etats y disposent d'une représentation égale, tandis que la Chambre [des représentants] est l'expression du principe national et les Etats y sont représentés en proportion de leur population*¹», le bicamérisme italien n'est le fruit d'aucun type de compromis, la solution finale étant le résultat de rejets successifs de plusieurs solutions préalablement retenues.

I- Le Parlementarisme à l'époque du Statut Albertin

Le Statut Albertin (appelé ainsi en raison du monarque qui le promulgua, Charles Albert) connu aussi sous le nom de Statut du Royaume ou Statut de la monarchie de Savoie du 4 mars 1848, a été la Constitution adoptée par le Royaume de Sardaigne laquelle a été adoptée le 17 mars 1861, et est resté en vigueur formellement pour un siècle jusqu'en 1922. Après le 25 juillet 1943, il fut remplacé par le régime constitutionnel transitoire ou provisoire² qui dura jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution Républicaine (1^{er} janvier 1948).

Le Statut, comme toutes les constitutions du XIX^{ème}, se caractérise par sa flexibilité qui permettait de le modifier par une simple loi. En effet, l'absence de juridiction constitutionnelle rendait impossible tout contrôle de loi à la Constitution. En conséquence, aucune distinction n'était possible entre loi ordinaire et loi constitutionnelle. Une partie de la doctrine soutient que le Statut d'un point de vue formel ne fut pas abrogé pendant la période fasciste où on assista d'une part à une désapplication de ce dernier, et de l'autre à une *grande torsion juridique* en raison de la législation fasciste qui n'abrogea pas le Statut mais l'altéra sensiblement et le vida de son contenu matériel³. Ainsi si on admet cette hypothèse, pendant la période fasciste il

¹ Cf. P. LAUVAUX, A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 4^{ème} éd., 2015, cit.p.271.

² La doctrine parle de *première et deuxième constitution provisoire* par rapport aux *décrets-lois du lieutenant* 151 du 25 juin 1944 et le *décret-législatif du lieutenant* 98 du 16 mars 1946. Ce dernier en particulier décida d'organiser un référendum institutionnel pour le choix entre Monarchie et République, à organiser en même temps que les élections pour l'Assemblée Constituante. Cf. Saulle Paniza, Elettra Stradella, *Il Vademecum delle Istituzioni*, Edizioni Plus Pisa University Press, Giugno 2011, cit.p.140.

³ Il s'agit notamment des lois dites *très fascistes* (leggi fascistissime) qui regroupait un ensemble de lois approuvées entre 1925 et 1928, notamment la loi 2263 du 24 décembre 1925, la loi 2307 du 31

y aurait eu une *désapplication du Statut*, ce dernier *de iure* était toujours existant, mais *de facto* il ne produisait aucun effet juridique. En effet, comme l'affirme une partie de la doctrine⁴ pendant la période fasciste (1922-1943) on assista à une *superposition de l'ordre constitutionnel fasciste* qui entraîna une *mutation constitutionnelle*⁵. Les lois qui avaient été approuvées pendant cette période, même si elles n'étaient pas en contraste formel avec les normes élastique du Statut, avaient mis en place un nouvel ordre constitutionnel. Ainsi, on peut affirmer que les lois fascistes n'entraient pas formellement en conflit avec les normes du Statut, elles les abrogeaient de manière tacite. L'absence de distinction entre la loi ordinaire et la loi constitutionnelle permettait au législateur de tout faire.

Le caractère élastique de la Charte de Charles Albert permit une évolution de la forme de gouvernement⁶. Souvent cette *ductilité* est citée de manière positive pour justifier la longue durée du Statut. Néanmoins, c'est cette *flexibilité* qui ne permit pas de protéger l'*intégrité* de ses normes lors de l'instauration du régime fasciste⁷. Certains auteurs soulignent que même si le Statut ne prévoyait aucune procédure de révision, il s'était formé une coutume et une procédure aggravée pour le modifier⁸. Cette position, loin d'être inintéressante, est difficilement justifiable sur un plan juridique. En effet, la rigidité d'une Constitution ne peut dépendre de coutumes ou d'autres règles non écrites mais se met en place par une juridiction constitutionnelle chargée de vérifier le respect des lois à la norme fondamentale. N'importe quelle coutume certifiant la rigidité de la Constitution, même celle qui se transforme en loi, perd de son efficacité si la norme fondamentale reste flexible et injustifiable.

La flexibilité du Statut se manifestait au niveau formel mais aussi au niveau matériel compte tenu de la grande généralité des dispositions contenues.

On se rend compte de ces éléments en observant le bicamérisme de l'époque tel que prévu par le Statut (A), ainsi que la procédure législative (B).

décembre 1925 sur la sécurité publique, la loi 100 du 31 janvier 1926 accordant au Gouvernement la possibilité d'édicter des lois, la loi 2693 du 9 décembre 1928 qui institutionnalisa le Grand Conseil du Fascisme qui devait rendre un avis sur chaque loi approuvée et élimina les éléments parlementaires présents dans le Statut.

⁴ Cf. A. BARBERA, *Il governo parlamentare dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana*, cit. p. 53.

⁵ Une part de la doctrine en revanche soutient la *continuité constitutionnelle* du Statut lors de la période fasciste. Voir L. PALADIN, *Saggi di Storia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2008, cit. p. 35.

⁶ Cf. L. ROSSI, La «*elasticità dello Statuto italiano*» dans *Scritti Giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova, Cedam, 1940, cit. p. 27 et ss.

⁷ Cf. BISCARETTI DI RUFFA, *Statuto Albertino*, cit. p. 985.

⁸ Cf. A. PACE, La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello Statuto albertino e di qualche altra costituzione, Padova, Cedam, 1996, 15 e ss.; C. ESPOSITO, La validità delle leggi (1934), Milano, Giuffrè, 1964, 183.

A- Le Parlement dans la forme de gouvernement du Statut Albertin

Le Parlement de l'époque était bicaméral comme d'ailleurs le sera le Parlement Républicain. Il se composait de deux chambres, la *Chambre des députés* et le *Sénat du Royaume*, dont seulement la première était élue par le corps électoral. Mais le bicamérisme était le seul point en commun car le premier parlement italien se différenciait tant au niveau de sa composition que de son fonctionnement.

Le Statut mettait en place une forme de gouvernement où l'exécutif devait bénéficier de la confiance du Roi mais aussi de celle du Parlement (forme de gouvernement *parlementaire dualiste*) mettant en place une monarchie constitutionnelle parlementaire. Sur un plan formel, il s'agissait d'une *monarchie constitutionnelle pure*, caractérisée par une stricte séparation entre l'exécutif et le législatif. Le pouvoir exécutif, qui ne formait pas un organe collégial, était confié au roi qui nommait et révoquait ses ministres. Dans ce cadre, il n'y avait pas de rapport de confiance entre le Roi et la Chambre élective. Le Statut prévoyait une responsabilité des Ministres (art.67 du Statut) sans fournir de précisions, à l'exception de leurs responsabilités pénales qui étaient disciplinées par les articles 47 et 36 du Statut mettant en place une procédure comparable à l'*impeachment* américain : les Ministres étaient accusés par la Chambre des députés et jugés par le Sénat dans sa veste de *Haute Cour de Justice*, selon un schéma de répartition bicamérale de compétence entre *Chambre accusatrice* et *Chambre de jugement*. S'il est vrai que d'un point de vue matériel le Statut prévoyait simplement que « *Les Ministres sont responsables* », leur responsabilité devait s'exercer envers le Parlement car il n'était pas possible d'attribuer d'autres interprétations à cette disposition⁹.

Si tel était le cadre formel prévu par le Statut, progressivement on assista à une évolution vers une *forme de gouvernement monarchique-parlementaire* qui se mit en place par un déplacement vers le Parlement du pouvoir de détermination de la ligne politique générale et de l'émergence d'un *rapport de confiance* entre le Gouvernement et le Parlement. Ce genre d'évolution se produit non pas au moyen d'une loi modifiant l'esprit du Statut, mais grâce à des *pratiques* et notamment des *conventions constitutionnelles* ou *statutaires*. Le choix des mots est important, même si on parle de règles non écrites, et c'est pour cette raison qu'il faut parler de *conventions* et non pas de *coutumes constitutionnelles* (*consuetudini costituzionali*). La distinction entre ces deux règles s'avère complexe et débattue en doctrine, toutefois l'élément important à souligner réside dans la force juridique supérieure des coutumes par rapport aux conventions. En effet, les coutumes se caractérisent par deux éléments : la *diuturnitas* qui consiste dans la répétition constante d'un certain comportement dans le temps par certains organes constitutionnels, et l'*opinio iuris ac necessitatis* qui consiste dans la conviction que ledit comportement à une valeur juridiquement contraignante. En revanche, les *conventions* constituent des accords politiques qui interviennent au niveau institutionnel entre des

⁹ C'est d'ailleurs le point de vu d'une part de la doctrine de l'époque. CF. ORLANDO V.E, *Studi Giuridici sul Governo Parlamentare*, in Archivio Giuridico, 1886, p.521.

acteurs politiques pour réglementer certains aspects. Contrairement aux coutumes, les conventions produisent des effets immédiats car la *diuturnitas* et la *opinio iuris ac necessitatis* ne sont pas nécessaires. Les conventions sont révocables à tout moment par les acteurs qui les ont mises en place, pour cette raison elles ont une nature juridique flexible¹⁰.

L'évolution du Statut par des conventions est importante et souligne sa nature *incomplète et incertaine*, c'est pour cette raison que la doctrine italienne utilise la définition de *régime pseudo-parlementaire*¹¹. Cette définition a le mérite d'éclairer le débat doctrinaire relatif à la forme de gouvernement italien de l'époque et souligne que le régime de l'époque n'atteint jamais une pure forme de gouvernement parlementaire. Le régime était pseudo-parlementaire en raison de l'absence d'une véritable majorité et opposition parlementaire mais aussi d'un pouvoir qui était partagé entre le Parlement et l'exécutif¹². C'est ainsi que la forme de gouvernement pendant le Statut Albertin où le Roi a toujours conservé un pouvoir politique important n'a jamais eu les caractères de la forme de gouvernement parlementaire moniste qui s'est imposée en France lors de la IIIème République après la crise du 16 mai 1877 qui à l'origine était aussi conçue comme une forme de gouvernement parlementaire dualiste¹³.

On comprend aisément la difficulté à cerner la forme de gouvernement sous le Statut car celui-ci était délibérément ambigu, squelettique et ne voulait pas arrêter de solutions définitives. Voilà pourquoi les imprécisions du Statut furent résolues par la pratique et par les *conventions constitutionnelles*. On assista ainsi pendant cette période à une cohabitation avec *des règles non écrites* qui permirent une évolution interprétative du Statut.

Si une définition de la forme de gouvernement sous le Statut s'expose aujourd'hui à de nombreuses difficultés, la structure du Parlement en deux chambres, la Chambre des députés (1) et le Sénat du Royaume (2), et surtout son fonctionnement ne sont pas insaisissables. Cela n'est pas dû à une meilleure précision du *législateur statutaire* mais simplement à des coutumes qui se mirent en place de manière stable sans subir de revirement.

1. La Chambre des députés

Le Parlement de l'époque était bicaméral. La distinction entre les deux chambres dépendait de leur nature élective.

La Chambre des députés était la chambre élective (art.39 du Statut) élue pour un mandat

¹⁰ Cf. S.MARIA CICONETTI, *Diritto Parlamentare*, Giappichelli editore, Torino, Marzo 2019, cit.p.34.

¹¹ Cf.G.MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Vallecchi, Firenze, 1967, p.139.

¹² Cf. Paolo Colombo, La «ben calcolata inazione», cit.p.68 dans *Storia D'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Luciano Violante, Francesca Piazza, Einaudi Editore, Torino 2001.

¹³ Cf. A.APOSTOLI, M.GORLANI, S.TROILO, *La Costituzione in movimento- La riforma costituzionale fra speranze e timori*, Giappichelli Editore, Torino, ottobre 2016, cit.p.69.

de 5 ans. Le suffrage était restreint en raison du vote censitaire. Ainsi le droit de vote devait satisfaire : 1) des *critères d'âge*, les électeurs de sexe masculin devant avoir 25 ans le jour du vote ; 2) des *critères d'instruction*, les électeurs devant être capables de lire et écrire ; 3) des *critères économiques* : le versement de 40 livres d'impôts. Des dérogations au cens étaient faites pour 9 catégories de personnes¹⁴ qui maintenaient leur droit de vote sur la base d'un critère lié à leurs capacités intellectuelles¹⁵.

Pouvaient être élus députés les électeurs ayant 30 ans d'âge (art.40 du Statut).

Contrairement à la Constitution Républicaine, le Statut ne fixait pas le nombre des députés mais prévoyait uniquement que ces derniers « *sont élus par les Collèges électoraux conformément à la loi* » (art.39). Ainsi, les effectifs étaient déterminés par la législation électorale. Lors des premières élections qui eurent lieu le 27 janvier 1861 avant la proclamation de l'unification italienne du 17 mars 1861, leur nombre était fixé à 443. À la suite de l'annexion de la Vénétie en 1866 au territoire italien le nombre de sièges augmenta à 493 et à 508 après l'annexion de Rome et du Latium en 1870. Ce nombre demeura inchangé jusqu'aux élections de 1924 où les sièges furent élevés à 535 et à celles de 1929 et 1934 qui virent une réduction à 400.

Le renvoi du Statut à la législation électorale concernait aussi le scrutin électoral.

Jusqu'à la période fasciste, l'Italie a eu 4 scrutins électoraux différents.

C'est ainsi que dans un premier temps (1861-1880), les députés étaient élus de la même manière que les députés français lors de la Vème République, scrutin majoritaire à deux tours¹⁶.

À partir de 1882-1890 fut mis en place un scrutin de liste à deux tours dans des collèges plurinominaux. Le territoire était divisé en 135 collèges plurinominaux. Chaque collège élisait un nombre de députés calculé en fonction de la population (2 députés pour les collèges les plus petits, 5 députés pour les collèges les plus grands). Ainsi le nombre de voix que chaque électeur devait écrire sur le bulletin électoral dépendait de la dimension du collège : 4 noms pour un collège élisant 4 députés, 2 noms pour un collège de deux députés. Pour être élus députés au 1er tour, il fallait obtenir la majorité des voix à condition que celle-ci soit supérieure à 1/8 des électeurs inscrits¹⁷. Si tous les députés affectés au collège n'étaient pas élus lors du 1er tour, on organisait un 2ème tour parmi les candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix¹⁸.

En 1892-1913, fut remis en place le système majoritaire uninominal à deux tours avec une correction faite par la loi 315 du 28 juin 1892 qui apporta des modifications au 1er tour : était élu député celui qui obtenait plus de 1/6 des voix des électeurs inscrits dans

¹⁴ Il s'agissait des magistrats, des fonctionnaires des administrations percevant une retraite supérieure à 1200 livres, les professeurs des universités, les officiers, les travailleurs libéraux, les membres des académies des sciences et des chambres de l'agriculture, les notaires et les titulaires d'un diplôme (3 de l'art.1 du décret 4513 du 17 décembre de 1860). Cf.<https://storia.camera.it/img-repo/ods/2013/06/25/CD1710000005.pdf>.

¹⁵ Cf. *Idem*.

¹⁶ Articles 92, 93 et 94 de l'Arrêté royal 680 du 17 mars 1848.

¹⁷ Art.74 de l'Arrêté royal 999 du 21 septembre 1882.

¹⁸ Cf. *Ibidem*, article 75.

le collège et la moitié des suffrages exprimés.

Enfin, en 1919 le scrutin majoritaire à deux tours fut remplacé par le scrutin proportionnel. L'électeur exprimait son vote en traçant une croix sur le symbole d'un parti, il pouvait aussi exprimer des préférences pour les candidats présents dans la liste de chaque parti et panacher (*voto aggiunto*). Le panachage était toutefois subordonné à certaines limites : les électeurs pouvaient y faire recours en alternative au vote de préférence dans une limite de voix (1 panachage s'il fallait élire 5 députés, 2 s'il y en avait de 6 à 10, 3 dans un collège si les députés étaient compris entre 11 et 13)¹⁹.

Par l'approbation de la loi 2444 du 18 novembre 1923, le législateur fasciste mit en place un scrutin majoritaire plurinominal avec un bonus majoritaire des 2/3 des sièges (356 sièges) qui était attribué à la liste obtenant 25% des voix exprimées. Les sièges restants (179) étaient attribués entre les autres listes de manière proportionnelle. Si aucune liste n'atteignait 25% des voix, la totalité des sièges devaient être attribuée proportionnellement selon la méthode du plus fort reste.

La législation électorale fasciste subit une dernière évolution avec la loi 1993 du 2 septembre 1928. Ce type de scrutin méconnaît les règles propres aux élections démocratiques et met en place un *scrutin plébiscitaire* qui régit les élections de 1929 et de 1934. Les électeurs pouvaient uniquement se prononcer par un oui ou par non à une liste de 400 députés préétablie par le Grand Conseil du Fascisme, il s'agissait ainsi d'une sorte de *vote bloqué*. Si cette liste obtenait la majorité, tous ses 400 membres étaient élus députés. Dans le cas contraire, il était prévu que se tiennent de nouvelles élections avec une *liste concurrente* à la liste proposée lors des premières élections présentées par des associations ou des organisations avec au moins 5000 adhérents²⁰. Enfin, la loi 129 du 19 janvier 1939 mit fin au principe de la représentation de la Chambre des députés en instituant la *Chambre des faisceaux et des corporations* composées par les membres du Grand Conseil du Fascisme et le Conseil National des Corporations qui fut supprimé le 5 août 1943.

2. Le Sénat du Royaume

Il s'agissait de la deuxième chambre du Parlement.

À l'instar de la Chambre des députés le nombre des sénateurs était indéterminé. Toutefois les effectifs de la première chambre étaient laissés au choix de la loi électorale, alors que les sénateurs étaient nommés « *en nombre illimité* » (art.33 du Statut) par le Roi qui avait la compétence sur les effectifs sénatoriaux.

Contrairement à la Chambre des députés (art.9), le Sénat était une Assemblée permanente qui ne pouvait être dissoute.

Comme pour les députés, un critère d'âge s'imposait pour les sénateurs : 40 ans (art.33). À noter que ce critère d'éligibilité (*elettorato passivo*) sera maintenu dans la Constitution Républicaine.

¹⁹ Cf. <https://storia.camera.it/legislature/sistema-proporzionale-1919-1921#nav>.

²⁰ Art.88 de l' Arrêté royal 1993 du 2 septembre 1928.

Contrairement aux députés dont le mandat durait 5 ans, celui des sénateurs était à vie.

Si les sénateurs étaient nommés par le Roi, il devait choisir dans la liste des catégories socio-professionnelles prévues par le Statut. Dans cette liste (du 1) à 21) de l'article 33, on peut faire une distinction en 7 groupes entre *ecclésiastiques, parlementaires et membres de l'exécutif, membres de l'ordre juridictionnel, fonctionnaires publics, personnes liées au monde de la culture, personnalités qui par leur mérite ont illustré la nation, personnes qui satisfont à certains critères économiques*.

En plus de ces sénateurs, les membres de la famille royale étaient *sénateurs de droit* (art.34). Les conditions d'éligibilité se différenciaient par rapport aux autres sénateurs : ces derniers devenaient sénateurs à partir de 21 ans mais pouvaient exercer leur droit de vote seulement à partir de 25 ans (dernière phrase de l'article 34).

On observe ainsi qu'à l'instar de la Charte de 1830, le Statut prévoyait une deuxième chambre de nomination royale. Néanmoins, il faut préciser que contrairement au Statut qui prévoyait des catégories précises parmi lesquelles le Roi sélectionnait les sénateurs, la constitution française se limitait à prévoir que « la nomination des pairs appartient au Roi [...] » (article 23 première phrase), sans fournir d'autres précisions. En outre, si la chambre des pairs comme le Sénat italien prévoyait la présence des sénateurs nommés par le Roi et des sénateurs de droit choisis parmi les membres de la famille royale (article 26, à l'instar de l'article 34 du Statut Albertin), les critères d'âge étaient différents entre ces deux assemblées. La deuxième chambre française prévoyait un critère d'âge de 25 ans pour devenir *pairs* et de 30 pour exercer le droit de vote (article 24 de la Charte de 1830), alors que le Sénat italien prévoyait ce critère uniquement pour les membres de la famille royale, les autres sénateurs exerçaient pleinement leur droit à condition de satisfaire le critère d'âge requis pour être nommés, 40 ans. Si le Sénat du Statut Albertin présente de nombreux points communs avec la Chambre des pairs, il faut observer toutefois que le choix des sénateurs parmi certaines catégories mettait en place une sorte de *deuxième chambre royale à tendance corporative* car le souverain italien nommait les sénateurs parmi les catégories édictées par le Statut²¹. La grande innovation du droit parlementaire de l'époque fut l'abandon du système des *Bureaux* et l'adoption des commissions permanentes. En effet, la loi de 1939 qui instituait la Chambre des faisceaux et des corporations édictait aussi des normes pour le Sénat en prévoyant l'institution des *commissions législatives* permettant d'approuver définitivement un texte en commission sans passer par la séance plénière. Il y a eu néanmoins un paradoxe assez étonnant car l'adoption des commissions permanentes compétentes par matières avaient été préconisées comme une solution possible pendant la période libérale pour faire face aux dysfonctionnements du Parlement de l'époque. Il est curieux d'observer comme ces dernières seront instituées pendant une autre période politique, celle du fascisme et vont survivre même pendant la période républicaine. Effectivement, l'alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution italienne constitue un vestige des commissions permanentes de la

²¹ Cf. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/charte-constitutionnelle-du-14-aout-1830>.

Chambre des faisceaux et représentait à l'époque une nouveauté au niveau du droit comparé et fut ensuite suivie par la Constitution Espagnole de 1978, puis par le Brésil et le Paraguay²².

Le Statut contenait aussi des dispositions qui mettaient en place des éléments de *droit parlementaire spécifique* au Sénat du Royaume. En effet, le Président et le Vice-Président du Sénat étaient nommés par le Roi contrairement à leurs homologues de la première chambre qui étaient nommés en son sein (art.43). Seuls les secrétaires étaient élus par les sénateurs (dernière phrase de l'article 35).

Contrairement à la Chambre des députés, cette chambre resta en place même durant la période fasciste. Le législateur fasciste *de iure* n'abrogea pas les dispositions du Statut qui régissaient le Sénat mais les altéra radicalement. En raison de sa nature non électorale, il était facile de le contrôler au moyen des *informate*. Ainsi la transformation fasciste du Sénat se fit par ces dernières, par le rapprochement au parti fasciste des sénateurs non-inscrits par l'UFNS (Union Nationale Fasciste du Sénat) et surtout par une évolution autoritaire du droit parlementaire par l'adoption du règlement de 1938. Ce règlement renverse tous les principes classiques du droit parlementaire faisant du Président l'*ex concilii Dominus*. Le Président nommait les questeurs et les secrétaires d'Assemblée, toutes les commissions parlementaires et leur bureaux internes. La fonction législative était limitée (les amendements ne pouvaient être admis s'ils n'avaient pas été acceptés au préalable par le Gouvernement et tout texte législatif devait faire l'objet d'une autorisation expresse de l'exécutif). Toutes ces limitations sont inefficaces car tous les sénateurs avaient fini par adhérer au régime : le 25 juillet 1943, sur 452 sénateurs, 426 appartenaient au PNF (parti national fasciste)²³.

B- Le rapport entre les deux chambres et la procédure législative

Le Statut mettait en place un *bicamérisme égalitaire différencié*. En effet, chaque loi était examinée par une *Giunta* (organisme de l'époque qui correspondait aux actuelles commissions permanentes) et successivement discutée et votée article par article par l'Assemblée en séance plénière. Ensuite, elle était transmise à l'autre chambre pour y être discutée et votée. La navette parlementaire se poursuivait jusqu'à l'approbation d'un texte commun (art.55). La procédure législative s'arrêtait lorsqu'un texte de loi était repoussé par une des deux chambres (art.56).

Les éléments de distinction entre les deux assemblées dépendaient seulement de leur composition différente due à leur système d'élection (chambre électorale, chambre nommée par le Roi) et aussi aux conditions d'âge (30 ans pour les députés, 40 ans pour

²² Cf. Luigi Gianniti, Nicola Lupo, Corso di Diritto Parlamentare, Bologna, Il Mulino, Manuali, ottobre 2013, cit.p.235.

²³ Cf.*Ibidem*, cit.p.28.

les sénateurs) car le Statut ne précisait pas les compétences des deux chambres. Le seul élément de distinction concernait la priorité accordée à la Chambre des députés pour l'examen des lois des finances en raison du principe libéral «*no taxation without representation* ».

La finalité du Sénat du Royaume était de limiter le pouvoir de la chambre représentative, agissant ainsi comme une chambre de ralentissement ou de frein par rapport à la chambre élective. Cette fonction a parfois atteint ses objectifs lorsque des lois importantes étaient en discussion. Par l'action du Sénat, certaines lois furent bloquées ou sensiblement retardées dans leur approbation finale, comme la loi sur la réduction des corporations religieuses qui fut approuvée par la Chambre des députés mais s'enlisa durablement au Sénat et fut approuvée avec une majorité étriquée de 11 voix²⁴.

Dans d'autres occasions, le Sénat parvint à bloquer de manière définitive la loi. C'est le cas de la loi sur l'abolition de la peine de mort qui fut abrogée formellement en 1890 alors que la Chambre des députés avait déjà approuvé le texte en 1877²⁵. Ce fut toujours le Sénat qui amendait en premier le texte abrogeant la peine capitale qui fut approuvée par la Chambre des députés le 16 mars 1865²⁶.

C'est en raison de ce rôle de chambre de retardement que fut trouvée comme solution la nomination de sénateurs favorables aux équilibres politiques présents dans la chambre élective (*le infornate di senatori*).

En effet, si le Statut prévoyait pour les deux chambres l'exercice des mêmes fonctions, la pratique mit toutefois en place une primauté de la Chambre des députés par rapport au Sénat en raison de sa nature élective.

Une telle primauté s'exerçait en premier lieu au niveau du contrôle du Gouvernement. À partir de 1861 s'instaura un rapport de confiance entre l'exécutif, dirigé par le Président du Cabinet et la Chambre élective. Ce rapport de confiance se concrétisa par la pratique du *vote de confiance initiale au Gouvernement*. Cet usage remonte au 15 mai 1892 lors du Gouvernement Giolitti I qui se présenta à la Chambre des députés et demanda un vote de confiance par l'Assemblée. Cette pratique abandonnée par les exécutifs successifs fut réutilisée le 1 décembre 1903 par le Gouvernement Giolitti II. A compter de cette date, tous les exécutifs suivirent la même pratique qui se transforma en *convention constitutionnelle*²⁷. La responsabilité de l'exécutif *de facto* s'exerçait uniquement face à la Chambre des députés. Le Sénat du Royaume pouvait exprimer un

²⁴ Cf. L.CARLASSARE, *Un Bicamerismo discutibile*, dans Storia d'Italia, Annali 17, L.Violante, Einaudi, Torino, 2001, cit.p.332.

²⁵ Cf. A.RUIZ, Storia Costituzionale d'Italia contemporanea, Pierino, Roma, 1885, vol.I, p.554.

²⁶ Cf. *Ibid*, cit.p.170.

²⁷ Après le Gouvernement Giolitti II, des 20 Gouvernements qui se succédèrent de 1905 à 1922, 17 demandèrent un vote de confiance après avoir exposé leur programme. A compter de 1920 le vote de confiance initiale était devenu une pratique tellement ancrée que même le Gouvernement Mussolini I y fit recours le 17 novembre 1922. Cf. MARCO OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè Editore, Milano, 1996, cit.p.54.

vote à l'encontre de l'exécutif²⁸ mais n'avait pas la compétence pour provoquer une crise de gouvernement. C'est le commissaire Luigi Einaudi, lors des travaux de l'Assemblée Constituante (1946-1948) qui rappela le seul cas de l'histoire italienne où le Sénat émit un vote contre le Gouvernement Depretis en 1876. Ce dernier se leva et prononça simplement 5 paroles : « Le Sénat ne fait pas crise ». Ainsi, comme l'affirma Einaudi « A compter de cette date le Sénat n'eut plus l'autorité, s'il ne l'avait jamais eue, de provoquer une crise de gouvernement²⁹ ». Si la nomination du Gouvernement de l'époque (*il Gabinetto*) restait alors une prérogative du Souverain, pour gouverner ce dernier nécessitait le soutien du parlement et notamment de la Chambre des députés³⁰. En se référant à cette chambre, on utilise l'expression « chambre élective », alors que le suffrage était censitaire. Il faut néanmoins souligner que juridiquement, le Statut ne fixait pas les conditions à satisfaire pour exercer le droit de vote lesquelles étaient renvoyées à la législation électorale. C'est ainsi que l'extension progressive du suffrage, en lien avec les différentes lois électorales approuvées, renforça la position représentative de la Chambre des députés et permit de mettre en place un *bicamérisme inégalitaire* alors que ce dernier au niveau formel demeurait toujours égalitaire.

La primauté de la Chambre des députés s'exerçait également au niveau du pouvoir législatif, appliquant *mutatis mutandis* la même logique suivie pour la confiance entre l'exécutif et la Chambre des députés, s'appuyant sur les *informate di senatori*. En raison des conflits qui eurent lieu entre les deux chambres et dus à la position conservatrice du Sénat, on proposa de réformer la nature du Sénat du Royaume en s'inspirant de la *Constitution Belge* de 1831 qui mettait en place un *bicamérisme égalitaire non différencié*. L'idée était de transformer le Sénat en une chambre élective élue au suffrage universel par les mêmes électeurs de la chambre des députés³¹, mais cette proposition n'aboutit jamais³². C'est alors que pour contrecarrer la position conservatrice du Sénat,

²⁸ Le Sénat émit des votes à l'encontre des Ministres (comme en 1888 envers le Ministre de l'Instruction Michele Coppino) comme le rappelle M.OLIVETTI dans son ouvrage *la Questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit.p.68, toutefois dans ces circonstances la doctrine de l'époque (V.E ORLANDO,V.MICELI,cités dans l'ouvrage vu précédemment) souligne comment les éventuelles démissions successives au vote du Sénat intervenaient seulement en raison d'un retrait de la confiance par la Chambre des députés. Dans d'autres circonstances de vote de la part du Sénat, les Gouvernements ne démissionnèrent pas car ils avaient toujours le soutien de la Chambre des députés.

²⁹ *Attes de l'Assemblée Constituante, Commission pour la Constitution, Deuxième Sous-commission, Compte-rendu sommaire de la séance du 4 septembre 1946*,p.103.

³⁰ Sur ce point , V.E.ORLANDO dans *Diritto pubblico interno*, cit.p.62, affirmait «le Cabinet doit bénéficier de la confiance de la Chambre des députés et non pas du Sénat » (p.75) «car la Chambre basse est un organisme renouvelable, contrairement à la Chambre Haute (p.78), en outre c'est la Chambre des députés qui représente le corps électoral » (p.79).

³¹ L'article 53 de la Constitution Belge prévoyait que le Sénat «est élu par les mêmes électeurs que la Chambre des représentants.» Cf.<http://www.dircost.unito.it/cs/docs/belgio%201831.htm>.

³² Cf. M.E.LANCIOTTI, *La riforma impossibile : idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Il Mulino, Bologna,1993 ; G.SPADOLINI, *La riforma del Senato nell'Italia Unita. Fra Depretis e Giolitti*, Le Monnier, Firenze, 1987).

Cavour proposa que les nominations des sénateurs par le Roi soient faites sur proposition du Premier Ministre qui choisissait les nouveaux sénateurs afin de pouvoir aligner politiquement le Sénat à la majorité présente à la Chambre des députés³³. Cette solution était possible en raison du nombre illimité de sénateurs prévus par le Statut. Les *informate* furent utilisées ensuite par tous les Premiers Ministres afin de pouvoir bénéficier du soutien du Sénat. Cette technique de nomination des sénateurs infléchissait alors le Statut au niveau matériel et altérait le rôle exercé par le Sénat. C'est grâce encore aux témoignages des sénateurs de l'époque qu'on peut reconstruire la position du Sénat du Statut Albertin et notamment le discours du commissaire Luigi Einaudi (sénateur à partir 1919) pendant les travaux de l'Assemblée Constituante. Ce dernier affirmait que la nomination royale était purement formelle car *de facto* c'était le Premier Ministre qui indiquait les noms des sénateurs. Ainsi les sénateurs étaient en réalité élus indirectement par les électeurs : ils élaient les députés qui, à leur tour, nommaient l'exécutif (*Il Gabinetto*) lequel choisissait enfin le Premier Ministre³⁴. Voilà pourquoi le Sénat qui était *de iure* une chambre de nomination royale, se transforma en une chambre qui reflétait la couleur politique de la majorité présente à la Chambre des députés. Le Roi juridiquement gardait la prérogative de nomination des sénateurs laquelle était vidée de son sens originaire vu que le choix des sénateurs était fait par le Premier Ministre. Si *de iure* l'art.33 prévoyait que « Le Sénat est composé par des membres nommés à vie *par le Roi [...]* » *De facto* la nomination royale se réduisait à une simple ratification. De cette manière, la fidélité des sénateurs s'orientait non pas envers le Roi mais à l'encontre du Premier Ministre. Par le mécanisme des *informate*, la position de subordination du Sénat se traduisait ainsi par ce que Einaudi appelait un *complexe d'infériorité*³⁵ par rapport à la Chambre des députés.

En premier lieu, ce complexe s'expliquait par le fait que les sénateurs appartenant aux plus hautes charges de l'administration étaient de plus en plus nombreux. Ces derniers étaient voués à l'obéissance à l'encontre du Premier Ministre³⁶ qui les avaient nommés, comme le précise Einaudi qui parle à ce titre d'une véritable pratique parlementaire selon laquelle les sénateurs votaient toujours en faveur du Gouvernement en place³⁷. Ainsi l'allégeance sénatoriale impactait l'activité du Sénat qui ne fut jamais autonome face aux initiatives gouvernementales et finit par devenir une *chambre domestiquée*. Cette

³³ Cf. C.GHISALBERTI, *Storia Costituzionale d'Italia*, cit.p.72.

³⁴ Cf. *Actes de l'Assemblée Constituante, Commission pour la Constitution, Deuxième Sous-commission (Idem, cit.p.103)*.

³⁵ Cf. *Actes de l'Assemblée Constituante, Commission pour la Constitution, Deuxième Sous-commission*, séance du 24 septembre 1946, cit.p.264.

³⁶ Cette obligation pouvait être de courte durée car elle dépendait en dernier ressort du mandat du Premier Ministre qui était lié à la confiance de la Chambre des députés pouvant faire entrer en crise l'exécutif. Un nouvel exécutif pouvait alors se former et, selon sa couleur politique, assister à de nouvelles nominations de sénateurs. C'est pour cette raison que les sénateurs étaient fidèles à la majorité en place à la Chambre des députés, expression de l'exécutif. La seule possibilité pour permettre une plus grande indépendance des sénateurs aurait consisté dans la possibilité de limiter les *informate* à une seule fois dans la législature.

³⁷ Cf *Ibidem*, cit.p.265

situation était possible en raison du nombre illimité de sénateurs qui permettait au Gouvernement de nommer incessamment des sénateurs de la même tendance politique lesquels participaient beaucoup plus aux travaux du Sénat par rapport aux anciens sénateurs, nommés par un gouvernement d'une couleur politique différente.

Le deuxième élément d'infériorité dérivait de la nomination royale des sénateurs. En effet, s'il y avait eu à côté des sénateurs de nomination royale des sénateurs élus au suffrage universel, ces derniers auraient pu, en vertu de leur nature élective, exercer pleinement leur rôle de parlementaires et influencer les sénateurs de nomination royale³⁸. C'est ainsi que dans la pratique on assista à un *mandat impératif des sénateurs* à l'encontre du Gouvernement *en place* qui les avait nommés. Il est intéressant à ce sujet d'observer que si, formellement, le Statut prévoyait l'interdiction des mandats impératifs pour les députés (art.41, deuxième alinéa du Statut), aucune disposition de ce genre n'était prévue pour les sénateurs.

Ce complexe d'infériorité du Sénat entraîna progressivement une dégénérescence de la procédure législative. En effet, la priorité accordée à la Chambre des députés pour les lois de finance s'étala à toutes les autres lois. De cette manière, le Sénat était contraint de délibérer de manière hâtive sur les lois qui avaient été approuvées en 1ère lecture par les députés³⁹, agissant ainsi comme simple *chambre d'enregistrement*.

Les archives du Parlement italien et de la première guerre mondiale (1915-1918) permettent de consulter les comptes rendus du Sénat de l'époque qui offrent un portrait de l'activité parlementaire. On constate en premier lieu la présence d'une *discussion parlementaire accélérée* sur les textes en discussion. Celle-ci s'ouvrait par la lecture d'une *relation* faite par le rapporteur du texte qui consistait en une lecture du texte proposé. Après cette lecture s'ouvrait la discussion générale. Dans la majorité des cas, aucun sénateur ne demandait la parole, c'est ainsi que la discussion était immédiatement clôturée⁴⁰. Les travaux parlementaires consistaient en une succession interminable de discussions générales sur des textes qui s'ouvraient et tout aussitôt se clôturaient⁴¹. Dans la majorité des cas les textes discutés consistaient en un seul article, c'est pour cette raison que leur votation se déroulait en fin de séance à scrutin secret, conformément à l'article 63 du Statut⁴². Les seuls cas où l'examen du Sénat était fait de manière plus approfondie concernaient les textes qui avaient été déposés en 1ère lecture devant cette assemblée. C'est le cas du décret-loi 2319 du 27 novembre 1919 (*Journal Officiel* 299 du 19 décembre 1919) qui fit l'objet d'un examen approfondi qui dura 1 mois, comme

³⁸ Cf. *Idem*.

³⁹ Cf. *Ibidem*, cit.p.264.

⁴⁰ Cf. Site internet, *Le Parlement et la première Guerre Mondiale*, Actes parlementaires, XXIVème législature, séance du 18 décembre 1915, cit.p.1948.

⁴¹ « Je déclare ouverte la discussion générale sur ce texte de loi. Je déclare la discussion clôturée car aucun sénateur ne demande la parole. S'agissant d'un texte composé d'un seul article il sera ensuite voté au scrutin secret », ainsi étaient les mots prononcés par le Président du Sénat, Cf. Actes parlementaires, XXIVème législature, *Idem*.

⁴² « On va passer maintenant à la votation au scrutin secret par appel nominal des textes de lois discutés précédemment [...] », Cf. Actes parlementaires, XXIVème législature, *Idem*.

en témoigne Einaudi, rapporteur à l'époque de la loi⁴³.

En raison de leur nomination et du règlement du Sénat de l'époque qui ne prévoyait pas de groupes parlementaires, les sénateurs se différenciaient uniquement sur la base des catégories prévues par l'article 33. Il faut souligner que même la Chambre des députés excluait une composition par groupe parlementaire, ainsi le Parlement italien adoptait le modèle français des *Bureaux*⁴⁴ contrairement aux deux autres alternatives existantes. La première était constituée par le modèle anglais des *trois lectures* où l'Assemblée effectuait une discussion générale sur le texte (1ère lecture), le texte était ensuite discuté dans les commissions (2ème lecture), enfin il était soumis à l'approbation finale en séance plénière (3ème lecture). L'autre alternative, propre au Parlement américain, prévoyait l'institution des *commissions permanentes spécialisées* par matière⁴⁵. Ainsi le Bureau ne reflétait pas la composition politique de l'Assemblée ce qui pouvait difficilement avoir lieu en raison de l'absence des groupes parlementaires. Les députés s'organisaient dans des agrégations à caractère territorial et personnel qui n'existaient pas à l'extérieur du Parlement, telles que la *Droite* et *Gauche* historique. En ce qui concerne les sénateurs, au-delà des distinctions pouvant surgir entre eux, leur positionnement était fait en fonction des *infortate*. Mais en admettant cette hypothèse, il faut parler d'*allégeance à la majorité* et non pas d'appartenance politique. L'analyse des travaux parlementaires de l'époque permet de tracer un *déséquilibre de l'activité législative* à l'avantage de la Chambre des députés qui se traduisait par de longues périodes d'*inactivités parlementaires* du Sénat car le Gouvernement ne déposait jamais de textes dans cette assemblée, celle-ci tenant des séances lorsque les textes étaient transmis par la Chambre des députés. Si formellement l'article 10 du Statut prévoyait que « les lois des finances ou celles liées au budget de l'État sont présentées en premier lieu à la Chambre des députés », cet article fut interprété de manière extensive afin d'y inclure non seulement les lois des finances mais toutes les lois impliquant des dépenses pour l'État, ce qui signifiait *de facto* la majorité des lois⁴⁶. En outre, l'analyse de l'activité parlementaire est précieuse car elle permet d'observer que le droit parlementaire appliqué par le Sénat n'était qu'en partie codifié dans les règlements et majoritairement il était constitué par des règles non écrites. Ainsi, si l'article 53 du Statut prévoyait que « Les séances des Assemblées et ses délibérations ne sont légales que si elles sont adoptées à la *majorité absolue* des membres », le Sénat ne

⁴³ Cf. *Attes de l'Assemblée Constituante, Commission pour la Constitution, Deuxième Sous-commission (Ibidem, cit.p.265)*.

⁴⁴ Les Bureaux étaient des organes temporaires internes au Parlement assujettis à un renouvellement. Les parlementaires étaient nommés dans les Bureaux par un tirage au sort entre tous les membres de l'assemblée. Cf. Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Corso di Diritto Parlamentare*, Il Mulino Manuali, Bologna, Octobre, 2016, cit.p.24.

⁴⁵ Cf. *Ibidem*, cit.p.23.

⁴⁶ Cf. *Atti parlamentari, Senato della Repubblica, Legislatura XXVIII, la sessione 1929, Doc.CXXXIII, Relazione della Commissione permanente per il regolamento interno*, 9 dicembre 1929 ; *Atti parlamentari, Senato del Regno, Legislatura XIII, la sessione 1909-1910, Doc.n.C, Relazione della Commissione per il regolamento interno*, 28 giugno, 1910.

disciplina jamais dans son règlement ce principe. Les travaux parlementaires étaient ainsi en opposition avec les normes contenues dans le Statut⁴⁷. En raison de l'âge plus avancé demandé aux sénateurs (40 contre 30 des députés) et surtout de leur engagement professionnel (la majorité des sénateurs étaient principalement des fonctionnaires publics, 60% des membres de l'Assemblée), il y avait un absentéisme très prononcé. Ainsi, pour faire face à cette situation, le règlement du Sénat décomptait du calcul de la majorité des composants les *absents justifiés* (jusqu'à 3 jours), les *absents pour congé* (jusqu'à 3 mois) et les *absents pour maladie ou raisons professionnelles*. Les études des constitutionnalistes de l'époque font ainsi une distinction entre le *petit sénat*, composé principalement des sénateurs résidents dans la capitale (60-70 membres) qui participaient de manière constante aux travaux parlementaires, et le *grand Sénat*, pour indiquer les séances déterminantes qui avaient lieu une ou deux fois par an lorsqu'une loi importante était en discussion⁴⁸.

Tous ces éléments peuvent constituer un 3ème facteur du complexe d'infériorité du Sénat sous le Statut.

C'est sur la base de ces éléments et de l'influence du Sénat de la période pré-républicaine que les constituants décidèrent de mettre en place un bicamérisme fort où la deuxième chambre ne serait plus subordonnée à la première et exercerait en autonomie ses fonctions. Le point d'achèvement de l'actuel bicamérisme demeure l'un des aspects les plus débattus et controversés pendant la durée de l'Assemblée Constituante. La spécificité de ce bicamérisme réside non seulement dans ses caractéristiques mais surtout dans son cheminement (les débats/travaux contradictoires / compromis paradoxaux) durant la période constituante.

II- Le bicamérisme républicain

Si à l'époque du Statut Albertin le bicamérisme était *inégalitaire* et *différencié*, les constituants allaient confirmer leur choix vers le bicamérisme mais en le faisant évoluer vers une nature égalitaire et indifférenciée afin d'éviter que la deuxième chambre soit sous l'hégémonie de la première. Néanmoins, la nature de cette chambre restait le point crucial des discussions des constituants qui n'avaient pas une vision commune. C'est ainsi que les propositions initialement débattues se distinguèrent sensiblement des solutions définitivement retenues.

Même si, à la fin, le Sénat de la République ne constitua pas une chambre des Régions ou des institutions territoriales, la Constitution italienne conserve encore aujourd'hui des résidus de ce projet. C'est le cas de l'article 57 alinéa 1 de la constitution qui prévoit que « *Le Sénat de la République est élu sur une base régionale [...]* ».

Il est fondamental pour mieux cerner le sens de cet alinéa d'analyser les travaux de

⁴⁷ Cf. *Idem*.

⁴⁸ Cf. A.GUARNIERI, *Il Senato d'Italia. Parole di un senatore*, Sellerio, Palermo, 1886.

l'Assemblée constituante. L'examen va d'abord se concentrer sur la proposition initialement approuvée dans la deuxième sous-commission de l'Assemblée constituante (ci-après DSC), fruit d'un compromis fragile et difficile (A), pour poursuivre ensuite sur le projet définitivement arrêté en Constitution (B).

L'Assemblée Constituante italienne se rattache à la tradition française d'une Assemblée cumulant à la fois des pouvoirs constituant et des pouvoirs législatifs⁴⁹. Il est évident qu'une telle solution, comme le précise le Professeur Ardant⁵⁰, a plusieurs inconvénients dont le plus important est le ralentissement de l'élaboration de la Constitution. En outre, dans ces circonstances on a deux majorités qui se forment, une *constitutionnelle* et une autre *législative*. La présence de ces deux majorités finit néanmoins par conditionner l'ensemble des travaux de l'Assemblée constituante.

Pour simplifier notre recherche, l'analyse va se porter sur les travaux de la Commission des 75, notamment sur ceux de la deuxième sous-commission, et sur les débats en séance plénière de l'Assemblée constituante.

En raison de ces deux fonctions, législative et constituante, on décida de déléguer l'élaboration de la constitution à un organe précis, la *Commission pour la Constitution* ou la *Commission des 75* en raison du nombre des commissaires présents. Toutefois, en raison de la complexité de la matière, cette Commission décida de se diviser en 3 *Sous-commissions* en fonction des sujets traités : la *Première Sous-Commission* s'occupait des *droits et des devoirs des citoyens*, la *Deuxième* de *l'organisation constitutionnelle de l'État*, la *Troisième* des *droits économiques-sociaux*. Ainsi, l'élaboration du texte de la future constitution était déléguée à la Commission des 75. Les 3 *Sous-Commissions* avaient une fonction préliminaire d'élaboration du texte selon leurs domaines. Le texte de la Constitution fut ensuite voté et coordonné par la Commission de la Constitution qui présenta un *Premier projet de Constitution* le 31 janvier 1947 et fut voté définitivement le 22 décembre 1947 par l'Assemblée Constituante⁵¹.

A- Un premier compromis difficile et précaire

En observant les séances de la deuxième sous-commission qui se conclurent le 30 janvier 1947, on constate que le thème du bicamérisme et du pouvoir législatif occupa plus de la moitié des travaux, 51 % des séances soit 45 séances sur 88⁵².

Les discussions en deuxième sous-commission sur le pouvoir législatif se déroulent par étapes progressives selon différentes hypothèses : *monocamérisme/bicamérisme* (1),

⁴⁹ Cf. Philippe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 2ème édition, Paris, 1990, LGDJ, cit.p.70.

⁵⁰ Cf. *Idem*.

⁵¹ Cf. Site internet de la Chambre des députés relatif aux travaux de l'Assemblée Constituante, *Legislature precedente*, Assemblea Costituente.

⁵² Cf. *Ibidem*.

nature du bicamérisme (2), élection et composition de la deuxième chambre (3).

Sur chacune de ces hypothèses se déroula une discussion générale suivie d'un vote.

Les délibérations avaient pour objet un *ordre du jour*, une *proposition*, un *texte* ou une *motion*.

Faire une distinction entre ces actes non législatifs n'est pas simple.

En effet, pendant la durée de ses travaux, l'Assemblée Constituante adopta le règlement parlementaire de la *Chambre des députés préfasciste*. Le décret législatif 98 du 16 mars 1946 relatif à la convocation de l'Assemblée constituante prévoyait une norme transitoire pour le choix du règlement parlementaire. L'article 4 disposait que « *Jusqu'à ce que l'Assemblée Constituante n'ait pas adopté son propre règlement, il sera appliqué le règlement de la Chambre des députés du 1 juillet 1900 et les modifications successives jusqu'à 1922* »⁵³. Si le règlement de l'Assemblée Constituante (ci-après RAC) fut alors celui de 1900-1922, il fut toutefois amendé par des propositions intégratives au règlement (*proposta di aggiunta al regolamento della Camera dei deputati*) classées sous l'acronyme de DOC. II. Notamment pour l'élaboration de la Constitution, le texte de référence est le DOC.II n.1 du 15 juillet 1946 qui confie à la Commission des 75 la tâche d'élaborer et de proposer à l'Assemblée Constituante le texte de la Constitution⁵⁴.

Il faut toutefois préciser que cette adjonction réglementaire n'apportait pas d'éclaircissements quant aux procédures à suivre. C'est ainsi que les normes de référence sont celles contenues dans le RAC qui toutefois ne prévoient pas en leur sein les modalités de travail de la Commission de la Constitution et mettent en place des procédures assez générales pour les travaux en commissions. C'est ainsi que la Commission des 75 eut une marge assez large dans le déroulement de ses travaux.

En ce qui concerne les actes votés par la Commission des 75, s'agissant des *ordres du jour* (ci-après o.d.j) ces derniers étaient finalisés à orienter les travaux de la DSC. L'o.d.j se compose de deux parties : une *prémisse*, où sont indiqués les motifs (cette partie commence avec les mêmes formules « *considérant que[...]* », « *en raison de[...]* », « *vu que[...]* » ; un *dispositif* qui indique l'orientation adressée à l'organe délibérant « *La deuxième sous-commission décide de passer à l'examen[...], décide que [...]* ». Les o.d.j approuvés en DSC recoupent les fonctions de ceux prévus par l'article 87 alinéa 1 du RAC⁵⁵.

En ce qui concerne les *propositions*, celles-ci ne sont pas mentionnées dans le RAC. C'est par une observation des travaux de la DSC qu'on constate à quel point ces dernières pouvaient avoir plusieurs fonctions : la première consistait en des instructions sur l'organisation des travaux, par exemple il était proposé de reporter la discussion à une séance successive, de proposer de commencer la discussion d'un certain sujet sur un point particulier ou de clôturer une discussion; dans d'autres circonstances les

⁵³ Cf. *Jornal Officiel* n.69 du 23/03/1946.

⁵⁴ Cf. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/doc/201nc.pdf.

⁵⁵ Cf. Site internet du *Portail historique de la Chambre des députés*, Le règlement de l'Assemblée Constituante, <https://storia.camera.it/regolamenti/il-regolamento-assemblea-costituente>, site consulté le 22/02/2020.

propositions consistaient en de véritables textes concernant les thématiques les plus disparates. C'est pour cette raison que les textes et les propositions en l'occurrence étaient exactement la même chose. Contrairement aux o.d.j qui avait une *fonction orientative*, les textes et les propositions prévoyaient des solutions plus détaillées et moins concentrées sur les principes généraux. Les motions pour leur part constituaient l'acte le plus rare des travaux de la DSC. On peut citer la motion présentée lors de la séance du 13 septembre 1946. Si dans le droit parlementaire italien la motion est un acte collectif présenté par plusieurs parlementaires (8 au Sénat, 10 à la Chambre des députés⁵⁶), le RAC utilisé à l'époque prévoyait qu'une motion pouvait être présentée par un seul parlementaire, à l'instar de ce qui se passait pour un o.d.j. Ainsi, le droit parlementaire de l'assemblée constituante ne faisait pas de distinction entre ces deux actes. En conséquence, au niveau formel la structure était comparable à celle de l'o.d.j, à l'exception de la formule qui était moins contraignante par rapport aux o.d.j. En effet, les motions en DSC emploient des formules moins contraignantes «*demande, propose*», alors que l'o.d.j fait recours à des expressions *péremptoires* comme «*se prononce pour*», «*décide*», «*affirme que*».

C'est par ces actes qu'on peut suivre le cheminement des projets sur le bicamérisme en DSC mais aussi dans toute l'activité de l'Assemblée Constituante.

1. La structure du Parlement

Après avoir écarté le système présidentiel et directorial, la DSC décida d'adopter la forme de gouvernement parlementaire car celle-ci répondait au mieux aux exigences de la société italienne

En optant pour cette forme de gouvernement, les constituants devaient arrêter la structure du Parlement. Cette discussion occupa une plage marginale à côté des autres thèmes sur le bicamérisme, seulement 2 séances : le 6 et le 7 septembre 1946.

La majorité de la doctrine affirme que les partis de gauche (communistes, socialistes, parti d'action) étaient pour le monocamérisme, contrairement aux autres commissaires favorables au système bicaméral⁵⁷.

En réalité, cette position mérite d'être nuancée car les commissaires de gauche ne cachaient pas leur préférence pour un Parlement monocaméral. Leur soutien en faveur de ce système reposait sur le fait que si la souveraineté populaire était unique, celle-ci ne pouvait faire l'objet d'une division en deux assemblées. Néanmoins, les communistes étaient disposés à accepter un parlement bicaméral, sous réserve que la deuxième

⁵⁶ Cf. Luigi Gianniti, Nicola Lupo, Corso di diritto parlamentare, Bologna, Il Mulino, Manuali, cit.p.198.

⁵⁷ Cf. R.ERMIDIO, *Le Seconde Camere nel diritto comparato*, Chapitre II Le Sénat de la République, cit.p.23, Rome, Octobre 2015, Aracne éditeur.

chambre s'affranchisse du Sénat existant sous le Statut Albertin⁵⁸. Des positions semblables étaient exprimées par le commissaire *Lussu* (parti des Autonomies) qui affirmait que le choix du système bicaméral s'imposait en raison de la contingence de l'époque et notamment par un *esprit de compromis* qui devrait animer le futur Parlement⁵⁹. Les socialistes pour leur part affirmaient qu'en choisissant un système bicaméral, il fallait éviter que la deuxième chambre constitue une *contre-chambre* à la première, créant ainsi un conflit entre les deux chambres⁶⁰. La position des communistes, des socialistes et des autres partis (*parti des autonomies*) était reprise dans l'o.d.j *Lami Starnuti* qui prévoyait que

« La deuxième sous-commission donne son avis favorable au bicamérisme, à condition que la deuxième chambre n'altère pas la physionomie politique du Pays, représentée par la première chambre⁶¹ ».

Ainsi dans cet o.d.j, la question principale ne portait plus sur le choix entre bicamérisme/monocamérisme mais principalement sur la nature et la composition de la deuxième chambre qui ne pourrait pas constituer une chambre de blocage ou une chambre *doublon* de la première, par composition et compétences. Il s'agissait d'une acceptation du bicamérisme sous réserve, en effet comme le précisait le commissaire *Lussu* *«pour se prononcer en faveur du bicamérisme, il est opportun de connaître les pouvoirs que l'on entend conférer à cette deuxième chambre, car si elle a un pouvoir vaste, sa composition sera faite selon certains critères qui ne seront pas les mêmes lorsque celle-ci a des pouvoirs inférieurs par rapport à la première⁶²»*. Comme le précisait le commissaire *Finocchiaro Aprile*, cet o.d.j avait comme principal objectif celui d'éviter que la deuxième chambre puisse altérer ou contrecarrer la physionomie politique du Pays, exprimée par la première chambre, évitant ainsi que la deuxième chambre soit d'une couleur politique opposée à la première, chargée de représenter la volonté de la Nation et déterminer la ligne politique.

Un seul commissaire, le communiste *Paolo Nobile*, était favorable au monocamérisme en raison du principe que si *« les deux chambres sont d'accord, la deuxième est inutile ; si elles sont en désaccord, elle devient nocive car elle paralyse le fonctionnement du Parlement⁶³ »*.

À côté de la position exprimée par le front de gauche, il y avait la position de la démocratie chrétienne et d'autres partis mineurs (*libéraux, républicains, union nationale*

⁵⁸ Cf. Comptes rendus de l'Assemblée Constituante, Commission pour la Constitution, Deuxième Sous-commission, séance du 6 septembre 1946, cit.p.135.

⁵⁹ Cf. *Idem*.

⁶⁰ Cf. *Ibidem*, cit.p.136.

⁶¹ Souscrit par les commissaires *Rossi, Bocconi, La Rocca, Ravagnan, Grieco, Calamandrei, Lussu*. Cf. *Ibidem*, cit.p.143.

⁶² Cf. *Ibidem*, cit.p.135.

⁶³ Cf. *Ibidem*, cit.p.140.

démocratique, union nationale) qui étaient nettement en faveur du bicamérisme. Plusieurs positions étaient données pour justifier le choix d'un parlement bicaméral. Le commissaire Ambrosini (démocratie chrétienne, ci-après DC) affirmait que la deuxième chambre tout en accomplissant sa mission de perfectionnement de la loi et évitant la tyrannie d'une seule chambre devait être une *chambre vitale*, pour cette raison elle ne pouvait pas se placer dans une position d'infériorité par rapport à la première. La deuxième chambre devait se différencier par rapport à la première et cela pouvait se faire avec une composition différente. Si la Chambre des députés avait la fonction de représenter la Nation, le Sénat devait avoir une composition lui permettant de représenter les *forces économiques, sociales, culturelles, les activités professionnelles et productives* qui n'étaient pas représentées dans la première chambre⁶⁴. L'inclusion de ces *catégories* était utile d'un point de vue formel car ces dernières pouvaient représenter au mieux leurs besoins face à l'Assemblée, surtout lorsque celle-ci examinait des lois qui intervenaient dans les secteurs desdites catégories. Ainsi, si la première chambre représentait les intérêts généraux, la deuxième touchait plus aux *intérêts particuliers*. La présence des catégories culturelles désamorçait un peu la nature corporative de la deuxième chambre, vu qu'elle englobait le monde académique, artistique et scientifique. En outre, il fallait aussi inclure un nombre restreint de personnalités des Régions choisies par le Président de la République pour leur expérience et leur valeur. C'est ainsi que la deuxième chambre avait une *nature hybride* car d'une part, elle représentait certaines catégories socio-professionnelles, de l'autre elle incluait des personnalités liées à l'organisation de l'État comme les Régions mais aussi des membres qui n'étaient nullement liés à l'ordonnancement étatique, les membres nommés par le Chef d'État. Un autre commissaire de la DC (*Mannironi*) était pour l'instauration d'une *Chambre des Régions* sur le principe que si on donnait à ces dernières la possibilité d'être représentées au Parlement, on permettait de rapprocher le centre (l'État) de la périphérie (les Régions). Néanmoins, cette chambre devrait prévoir des membres venant des *forces productives de la société*. Si la DC souhaitait certainement l'institution d'une chambre des Régions, dans un même moment les membres de ce parti élargissaient la composition de cette assemblée à d'autres catégories. Pour cette raison, les propositions étaient vagues et ouvertes à plusieurs solutions, comme en témoignent les mots utilisés dans l'*o.d.j. Mortati* de la démocratie-chrétienne et soutenus par les autres partis (voir page précédente) qui prévoyait que

« *La deuxième sous-commission considère indispensable l'institution d'une deuxième chambre, afin de permettre une représentation politique de toutes les **forces vives de la société nationale**, et décide de passer à l'examen du rapport entre les deux chambres et de leur composition*⁶⁵ ».

⁶⁴ Cf. *Ibidem*, cit.p.137.

⁶⁵ Cf. Comptes-rendus de l'Assemblée Constituante, Commission pour la Constitution, Deuxième Sous-commission, séance du 7 septembre 1946, cit.p.153.

En effet, en lisant cet *o.d.j* on peut se questionner sur le sens de la formule employée *forces vives de la société*. Il faut admettre que cette expression n'arrête aucune solution définitive.

C'est le commissaire et juriste Tomaso Perassi de la DC qui affirmait que les deux *o.d.j* (Lami Starnuti et Mortati) se différenciaient d'un point de vue strictement formel car l'*o.d.j* Mortati était le plus générique et permettait de laisser ouvertes à la discussion certaines problématiques, notamment la composition et la fonction de la deuxième chambre⁶⁶. Ainsi les *forces vives de la société* pouvaient être les représentants des Régions, mais aussi les membres des forces productives et du monde du travail.

Si l'*o.d.j* avait un contenu très vague, il n'en était pas de même pour sa partie finale qui édictait des règles de procédures pour les travaux de la sous-commission. Avec l'approbation de cet *o.d.j* la sous-commission se prononçait en faveur du bicamérisme et passait à l'examen du rapport entre les deux chambres (nature du bicamérisme) et leurs compositions. L'*o.d.j* ne disait absolument rien sur le bicamérisme, à part la déclaration de principe que la deuxième chambre devrait représenter les forces vives de la société. Contrairement à ce que demandait l'*o.d.j* Lami Starnuti qui prévoyait une réserve à l'adoption du bicamérisme, la détermination des fonctions attribuées à la deuxième chambre.

L'approbation de l'*o.d.j* Mortati (17 voix pour, 12 voix contre et 1 abstenu) validait le bicamérisme, comme le faisait aussi l'*o.d.j* Lami Starnuti, sans arrêter de solution pour la deuxième chambre, au niveau de ses pouvoirs (*bicamérisme égalitaire/inégalitaire*) et de sa composition (*chambré des Régions, catégories socio-professionnelles, des forces productives*).

En mettant de côté la question sur la nature de la deuxième chambre, qui fut débattue alors que la DSC devait trancher entre monocamérisme et bicamérisme, le choix du bicamérisme par la DC s'exprimait par le rapport du commissaire Conti et du commissaire Castiglia.

Le premier faisait un lien entre procédure législative et bicamérisme et repérait 2 critères qui justifiaient l'adoption de ce système.

Un premier critère consistait à dire que le bicamérisme permettait à la procédure législative de garantir une représentation adéquate de plusieurs intérêts. C'est ainsi que dans les propos de ces commissaires, on pouvait voir implicitement des règles permettant d'aboutir à une *bonne procédure législative*. Celle-ci se définissait comme une procédure permettant d'aboutir à une délibération qui consentait à tous les points de vue de s'exprimer. La loi devait représenter l'équilibre entre ces intérêts divergents⁶⁷.

Un deuxième critère était celui de l'*élaboration réfléchie*. Selon le commissaire Conti la finalité ultime de toute procédure législative consistait dans l'approbation de lois attentivement élaborées. Cet objectif devait primer sur tous les autres, y compris sur

⁶⁶ Cf. *Ibidem*, cit.p.156.

⁶⁷ Cf. Comptes-rendus de l'Assemblée Constituante, Commission pour la Constitution, Deuxième Sous-commission, séance du 4 septembre 1946, cit.p.98.

tous « *mécanismes visant à accélérer l'approbation de la loi* ⁶⁸ ». On observe ainsi que les procédés de rationalisation étaient mal perçus car ils pouvaient impacter négativement la qualité des lois votées, l'un des principaux aspects à préserver.

Enfin, le Commissaire Castiglia pour sa part justifiait l'adoption du système bicaméral en raison de la forme de gouvernement parlementaire qui avait été choisie « *ce système est nécessaire en raison de la forme de gouvernement parlementaire qu'on a choisi car deux chambres permettent mieux de résoudre d'éventuels conflits pouvant surgir entre l'exécutif et le législatif, garantissant ainsi une majeure stabilité gouvernementale* ⁶⁹ ».

Le rapprochement pavlovien fait par le commissaire Castiglia entre *bicamérisme et la forme de gouvernement* mérite d'être analysé. En effet, si on s'en tient à ces propos, il semblerait y avoir un rapport de *causalité directe* entre le choix de la forme de gouvernement et la structure du Parlement. Or, le choix d'une forme de gouvernement parlementaire et l'adoption du bicamérisme n'implique pas une relation d'interdépendance réciproque. C'est la doctrine et le droit comparé qui nous permettent de mettre en discussion cette hypothèse. En effet « *la formule du bicamérisme n'obéit pas strictement à la même logique, ni ne correspond à un principe commun* ⁷⁰ ». En outre, on observe qu'un parlement bicaméral est présent indistinctement dans des pays avec des formes de gouvernement différentes par rapport au régime parlementaire, c'est le cas des pays ayant une forme de gouvernement présidentiel (les États-Unis), semi-présidentiel (la France de la Vème), directorial (Suisse).

Il y a enfin un autre aspect qui mérite d'être analysé sous un point de vue pratique. La prétendue nécessité d'un parlement bicaméral dans un pays ayant une forme de gouvernement parlementaire paraît peu cohérente avec les exigences de la stabilité gouvernementale, contrairement à ce que dit le commissaire Castiglia. C'est justement la présence d'un bicamérisme qui s'avère négative pour la stabilité gouvernementale. Si les pouvoirs des deux chambres ne sont pas identiques, du fait qu'une chambre ne peut pas provoquer de crise de gouvernement, la présence de cette dernière paraît inutile. En revanche, si l'exécutif est responsable devant les deux chambres, la présence de la deuxième chambre peut lui être nuisible et accroître l'instabilité. Dans de telles circonstances, une motion de censure peut être déposée par les deux chambres et *de iure* les risques pour l'exécutif augmentent surtout si la composition des deux chambres n'est pas la même ⁷¹. Enfin, dans la circonstance où la majorité à la deuxième chambre est identique à la première, il est difficile de concevoir l'utilité pour l'exécutif de cette autre assemblée : une deuxième chambre pourrait difficilement lui être utile, vu qu'un seul vote de censure émis par une chambre suffirait pour le contraindre à démissionner.

C'est ainsi qu'une partie de ces motivations sont contestables, surtout à la lueur de

⁶⁸ Cf. *Idem*.

⁶⁹ Cf. Comptes-rendus de l'Assemblée Constituante, Commission pour la Constitution, Deuxième Sous-commission, séance du 6 septembre 1946, cit.p.134.

⁷⁰ Cf. L. PALADIN, *Bicameralismo*, in Enciclopedia Giuridica, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 1988, vol.V

⁷¹ Cf. Lorenza Carlassare, *Un bicameralismo discutibile* in Storia d'Italia, Annali 17, L.Violante (a cura di), Torino, Einaudi Editore, 2001, cit. pages 328-329.

l'époque actuelle et permettent difficilement de saisir les raisons qui conduisent au choix du bicamérisme. On peut certainement dire que l'adoption du bicamérisme en Italie eut comme *leitmotiv* le choix d'un modèle conforme aux exigences sociétales, selon la définition donnée par le professeur *Tesauro*⁷².

Ce qui mérite d'être souligné dans cette première phase, c'est l'abandon du modèle monocaméral par le front de gauche en faveur du modèle bicaméral, dans un *pragmatisme de compromis*⁷³ qui caractérisa les travaux de l'Assemblée Constituante. En effet, la renonciation au monocamérisme⁷⁴ fut plus dictée par des raisons d'ordre politique que par des choix théoriques. Les communistes et les socialistes étaient minoritaires par rapport au front de la DC et de ses alliés, c'est pour cette raison que le front de gauche suivit la voie du compromis en acceptant le bicamérisme sous les conditions prévues dans l'o.d.j Lami Starnuti.

Dans les graphiques ci-dessous on peut observer la composition des groupes parlementaires en assemblée constituante (graphique 1) et dans la DSC (graphique 2).

⁷² Cf. A.Tesauro dans *Le système bicaméral dans l'expérience constitutionnelle*, cit. pages 3 et 4, affirme que le choix d'un système ou d'un autre dans un pays ne repose pas sur des éléments théoriques car le droit constitutionnel, à l'instar des autres disciplines juridiques, doit se rapporter à la réalité d'un certain contexte. Ainsi l'auteur souligne qu'il n'existe pas un type de bicamérisme ou monocamérisme qui puisse être considéré in *abstracto* comme le meilleur sans prendre en compte la réalité politique du pays. La deuxième chambre est un outil conçu pour réaliser un objectif particulier et doit être analysée dans le pays et dans l'ordre juridique de référence. Ainsi une deuxième chambre, efficace dans un pays, pourrait s'avérer totalement inefficace si elle était transposée dans l'ordre juridique d'un autre pays.

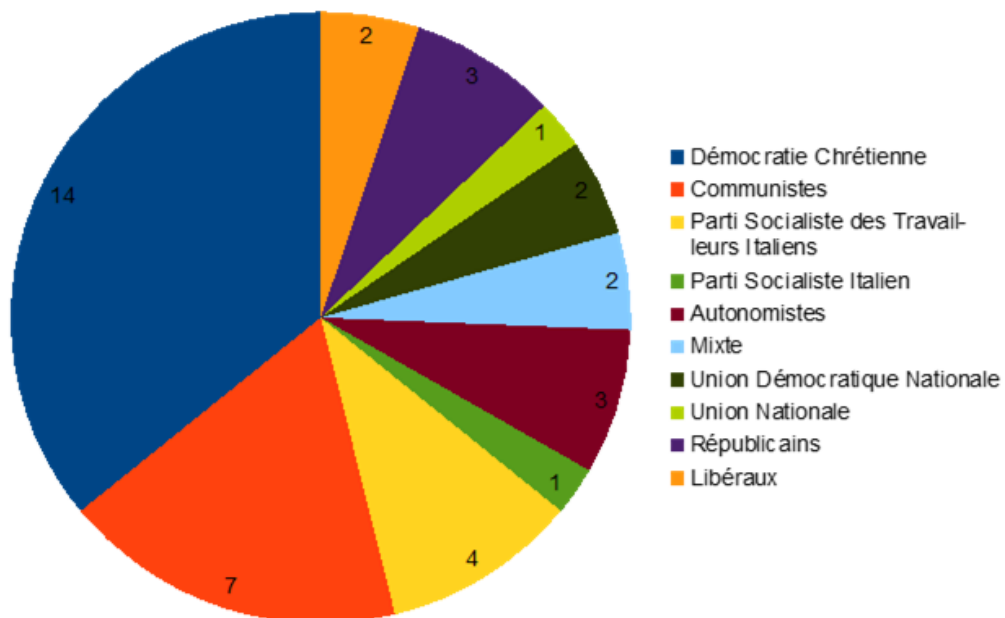
⁷³ Cf. S.STAIANO, *Introduzione*, in *Quaderni del dottorato di ricerca di Diritto e Economia*, n.5, Napoli, 2012, p.XIII.

⁷⁴ Le commissaire Rocca (groupe communiste), après avoir exprimé sa préférence pour le monocamérisme, affirmait : « *Vu que les communistes ne correspondent pas à la description faite par les autres partis, et puisqu'il semble que le système qu'on s'apprête à mettre en place est doté de toutes les garanties possibles, ils ne s'opposent pas de manière catégorique à l'institution d'une deuxième chambre, qui ne pourra qu'être élective*. Cf. Comptes rendus de l'Assemblée Constituante, Commission pour la Constitution, Deuxième Sous-commission, séance du 6 septembre 194, cit.p.135 Une renonciation au monocamérisme était faite aussi par le commissaire Lussu qui affirmait que « *ce système se justifie comme une conséquence d'une révolution démocratique progressive qui met en place les conquêtes obtenues par la révolution. À ce jour, ces conditions n'étant pas réunies, la situation actuelle est vouée au compromis. L'Italie est rentrée dans ce que les étrangers considèrent un de ses traits les plus louables : le compromis* ». C'est ce compromis, d'après le commissaire Lussu qui aurait dû justifier l'esprit du bicamérisme car « *le compromis est l'élément qui permet de justifier le bicamérisme. Les prémices pour le monocamérisme sont absentes, pour cette raison le bicamérisme s'impose comme la seule solution praticable* ». Cf. *Idem*.

Graphique 1



Graphique 2



2. La nature du bicamérisme

Après avoir décidé l'adoption d'un Parlement bicaméral, la DSC passa à la discussion

sur la nature de la deuxième chambre. Parallèlement à la question de la nature et de la composition de cette assemblée, un autre thème visant les fonctions attribuées à la deuxième chambre s'imposa et il devint central pour des exigences de *rationalisation des débats* en cours : on voulait en effet discuter sur la nature de cette chambre en définissant son rôle et ses prérogatives par rapport à la première chambre du Parlement⁷⁵. En pratique, il s'agissait de déterminer les attributions de la deuxième chambre au niveau de la *fonction législative*, le *contrôle de l'exécutif* et la *détermination de la ligne politique*. A propos de ses pouvoirs, il fallait déterminer si la deuxième chambre devait exercer les mêmes compétences que la première, sans avoir aucun détail sur sa nature ni sur sa composition⁷⁶.

Sur ce point, il est intéressant d'observer que l'o.d.g Mortati du 7 septembre 1946 prévoyait dans son dispositif final que la DSC «*passait à l'examen du rapport entre les deux chambres et de leur composition*». Ainsi, ces deux points constituaient la base pour une discussion conjointe, comme en témoigne la formulation de l'o.d.j Mortati. En analysant les travaux de la DSC, notamment la séance du 25 septembre 1946, on observe comment la discussion se dirigea sur les attributions à donner à la deuxième chambre pour passer ensuite aux questions liées à sa composition et à son élection⁷⁷.

A cette fin, le commissaire *Giovanni Leone (DC)* avait présenté un o.d.j dont le texte prévoyait que

«*La deuxième sous-commission, compte tenu de la parité des attributions entre les deux chambres en matière de pouvoir législatif et de contrôle de l'exécutif, passe à l'examen de la nomination et de la composition de la deuxième chambre* ».

On constate ainsi que cet o.d.j prend en compte le 1er point du dispositif de l'o.d.j Mortati mais pas le 2ème, alors même que dans ce dernier il était prévu un examen conjoint par la DSC des *rapports entre les deux chambres et leur composition*. Il s'agit donc d'une prise en compte partielle qui modifie l'ordre des travaux car elle met en place un *examen séparé* (rapport entre les deux chambres, ensuite composition et modalité d'élection de la deuxième chambre) au lieu d'un *examen conjoint*.

Lors de la séance du 25 septembre 1946 cet aspect technique fut soulevé par le commissaire communiste Grieco qui affirmait que les deux concepts (*parité des fonctions des deux chambres* et *composition de la deuxième chambre*) étaient indissociables et, en raison de la discussion entamée lors de la séance du 25 septembre, il fallait d'abord trancher sur la nature et la composition de la deuxième chambre⁷⁸. Sur

⁷⁵ Comme l'affirme P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni*, cit.p.121 «*en réalité, ces deux thèmes sont difficilement séparables et c'est pour cette raison qu'ils sont traités et discutés conjointement* ».

⁷⁶ Ce qui fit dire au commissaire Nobile, lors de la séance du 26 septembre 1946, que «*La deuxième Sous-commission se retrouve dans la situation de celui qui s'apprête à construire un bâtiment sans savoir son utilisation. Ce qui démontre, en dernier ressort, l'inutilité de cette construction vu que personne n'est en mesure de dire à quoi elle va servir* ».

⁷⁷ Il s'agissait de la position du Commissaire Démocrate-Chrétien *Giovanni Leone*.

⁷⁸ Le commissaire affirmait que «*si l'o.d.j Leone était voté, il faudrait après son approbation revenir*

ces propos, le commissaire *Tosato* (DC) se dit d'accord car « *on ne peut établir les fonctions du Sénat*⁷⁹ *sans avoir, en même temps, défini sa composition ; le même raisonnement peut être fait inversement. Il s'agit ainsi de deux problèmes qui sont strictement liés entre eux, c'est pour cette raison qu'il faut choisir s'il faudra commencer par l'un ou par l'autre*⁸⁰ ». Le commissaire concluait son discours en se disant favorable à examiner d'abord la question relative à la composition du Sénat mais en laissant la décision finale à un vote de la DSC qui aurait dû choisir de commencer l'examen par la question relative à la mise en place d'un bicamérisme égalitaire/inégalitaire ou bien de discuter de la composition du Sénat. La position de Grieco était partagée par les autres commissaires communistes, notamment *Laconi* pour sa part proposait un examen conjoint. La question fut tranchée par le Président de la DSC *Terracini* qui décida de commencer la discussion générale sur l'o.d.j *Leone* avec la possibilité que d'autres o.d.j soient présentés et le cas échéant fusionnés avec celui de Leone en fonction de leur *homogénéité matérielle*, ou que d'autres o.d.j ayant un contenu hétérogène soient discutés et votés séparément. Ainsi la solution proposée par le président consistait à ouvrir la discussion sur l'o.d.j Leone et sur les éventuels o.d.j présentés ayant un contenu en opposition, de cette manière une approbation de l'o.d.j des démocrates-chrétiens aurait entraîné le rejet des autres o.d.j.

Les positions entre bicamérisme égalitaire/inégalitaire étaient représentées par les démocrates-chrétiens et le front des partis de gauche, les communistes et socialistes. Après l'approbation du bicamérisme, la DC s'apprêtait à approuver le principe de la parité des fonctions entre les deux chambres (*bicameralismo perfetto* ou *paritario*), qui est un des éléments caractérisant le mieux le bicamérisme italien, avec le soutien des libéraux⁸¹ et des républicains⁸².

en arrière sur la discussion relative à la composition de la deuxième chambre ». Ainsi le commissaire pour des questions d'ordre procédural, affirmait qu'il serait préférable d'établir la nature de la future deuxième chambre après avoir défini sa composition, on pourrait plus aisément définir ses attributions par rapport à la première chambre. Ce point de vue dépendait uniquement du fait que la discussion lors de la séance du 24 septembre 1946 avait commencé sur ce point. D'un point de vue strictement formel, l'o.d.j Mortati prévoyait une discussion conjointe de ces deux aspects.

⁷⁹ À noter sur ce point que tous les commissaires de la démocratie chrétienne, les républicains et les libéraux, employaient le nom de Sénat, contrairement aux communistes et aux socialistes qui utilisaient le mot *deuxième chambre*, alors que formellement la DSC n'avait pas encore établi le nom de la deuxième assemblée composant le Parlement.

⁸⁰ Cf. Comptes rendus de l'Assemblée Constituante, Commission pour la Constitution, Deuxième Sous-commission, séance du 25 septembre 1946, cit.p.275.

⁸¹ Les républicains soutenaient le bicamérisme qui était étroitement lié à la reconnaissance des Régions comme des institutions de droit public : le Sénat permettait une représentation organique de la Nation dans toutes ses articulations, il devait être élu par les Régions et d'autres organismes (universités, syndicats), avec la possibilité d'intégrer aussi des sénateurs nommés par le Président de la République. Cf. I.CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010 dans R.ERMIDIO, *Le Seconde camere nel diritto comparato, Ipotesi di Riforma del Senato Italiano*, Roma, Aracne éditeur, Octobre 2015, cit.p.29.

⁸² Les libéraux pour leur part étaient favorables à une deuxième chambre représentative liée aux

Deux positions en DSC représentent bien les deux points de vue, un en faveur d'un bicamérisme égalitaire (commissaire Tosato, DC) et un autre justifiant le recours au bicamérisme inégalitaire (Terracini, communiste).

Dans le discours du commissaire Tosato, la logique pour la nature égalitaire du bicamérisme résidait dans une volonté d'équilibrer les pouvoirs et notamment de mettre en place tous les *checks and balances* possibles, de manière à ce que « *aucun organe ne puisse avoir de pouvoirs lui permettant de mettre en place un absolutisme démocratique [...]*⁸³ ». En effet, selon le commissaire, de la même manière qu'il y avait eu un *absolutisme monarchique*, on aurait pu avoir un *absolutisme démocratique* si tous les pouvoirs étaient concentrés dans un seul organe. La solution proposée consistait en une variante radicale de la théorie de la séparation des pouvoirs, vu que les *checks and balances* ne s'appliquaient pas seulement entre les trois pouvoirs mais au sein d'un de ces pouvoirs, le législatif. Le bicamérisme égalitaire se justifiait pour éviter cet absolutisme démocratique. Si le Parlement était l'expression de la volonté populaire, cette dernière ne devait pas être exprimée de *manière dogmatique* et devait être tempérée par la présence d'une deuxième chambre dotée des mêmes attributions. Cette position était intégrée dans la vision du commissaire Luigi Einaudi qui mettait en place une *théorie générale du bicamérisme*. D'après Einaudi, il y avait une sorte de *mythe* sous-jacent au régime bicaméral consistant à dire qu'il serait préférable lors de la procédure législative qu'aucun différend ne surgisse entre les deux chambres. En réalité, aucune preuve ne peut être donnée pour soutenir cette hypothèse. Selon Einaudi le sens du régime parlementaire reposait sur des conflits entre les deux chambres, la procédure législative n'étant rien d'autre que la résolution des conflits entre les assemblées. Néanmoins, la résolution des conflits ne s'obtenait pas par un système codifié de règles mais grâce à des compromis qui devaient être le fruit d'une synthèse entre les positions des deux assemblées. Or, pour parvenir à de réels compromis il était indispensable que les deux organes soient dotés des mêmes pouvoirs vu que toute solution aux conflits peut avoir lieu seulement si « *les deux corps sont identiques entre eux*⁸⁴ ». En présence d'une assemblée dotée de compétences inférieures on n'aurait pas pu avoir de *compromis* car une synthèse ne peut pas avoir lieu lorsque les deux organes ne sont pas sur le même pied d'égalité, Einaudi citait comme exemple le bicamérisme inégalitaire de la période pré-républicaine. Dans cette circonstance, la deuxième chambre ne pouvait pas assurer sa fonction de *réflexion* et de *contrôle*, son rôle se réduisant simplement à un avis consultatif. C'est ainsi que le bicamérisme égalitaire imaginé par Einaudi laissait entièrement aux deux assemblées les conditions pour résoudre toute divergence sans

intérêts économiques et institutionnels avec une fonction de frein et d'équilibre à la souveraineté populaire. Cf.ERMIDIO, *Idem*.

⁸³ Cf. Comptes-rendus de l'Assemblée Constituante, Commission pour la Constitution, Deuxième Sous-commission, *Ibidem*, cit.p.277.

⁸⁴ Cf. Comptes rendus de l'Assemblée Constituante, Commission pour la Constitution, Séance plénière du 28 janvier 1947, cit.p.208.

vouloir prévoir d'*instruments d'ingénierie constitutionnelle*⁸⁵ finalisés à faciliter la conclusion de la procédure législative⁸⁶. En effet, selon le juriste Einaudi le souci principal du bicamérisme inégalitaire reposait sur une majeure rapidité législative finalisée à l'approbation de nouvelles lois. Cette vision se justifiait par la volonté de vouloir toujours modifier le cadre de la législation. Selon Einaudi, pour une nation il était opportun que la législation ne soit ni soumise à des modifications perpétuelles ni être immuable. Il devait y avoir un compromis entre *des modifications perpétuelles* et *la stabilité législative*. C'est aussi dans cette circonstance que le bicamérisme égalitaire permettait de garantir un tel compromis et une stabilité législative *a minima* car un bicamérisme inégalitaire risquait de conduire à une *hypertrophie législative*.

À l'opposé de cette position, le commissaire communiste et Président de la DSC Terracini se prononçait contre l'attribution des mêmes compétences aux deux chambres car si la première chambre « *était l'expression fidèle de la souveraineté populaire*⁸⁷, la deuxième chambre serait l'expression d'exigences qui ne coïncident pas avec telle souveraineté⁸⁸ ». Ainsi, il considérait inopportun l'attribution de compétences identiques à une chambre élue indirectement.

Sur la question relative à la composition de la deuxième chambre et notamment sur l'idée d'y inclure la représentation de certaines catégories professionnelles, il estimait que cette proposition porterait atteinte à une bonne représentation car elle exclurait la majorité des femmes qui ne participaient alors pas de manière directe au processus productif. Il s'agissait en effet d'une considération qui reflétait la réalité économique d'une époque où la majorité des femmes ne travaillaient pas, aussi ne pouvaient-elles pas être représentées dans des organisations syndicales ou des catégories professionnelles ce qui les excluait dans la formation de la deuxième chambre. Cette considération a encore son importance aujourd'hui car toute sélection d'électorat entraîne automatiquement des exclusions. Excluant une chambre des catégories professionnelles, Terracini se déclarait favorable à une deuxième chambre élective représentative des Régions en précisant « *qu'il fallait décider la modalité d'élection, à*

⁸⁵ Pendant les travaux de la DSC on discuta sur la possibilité d'insérer une commission mixte des parlementaires des deux chambres afin de faciliter un point d'accord sur le texte en discussion. Toutefois, cette proposition ne fut pas retenue, le Président Terracini affirmait que les modalités pour résoudre les différends entre les deux chambres devaient être laissées aux Présidents des assemblées qui détermineraient les formes et les conditions.

⁸⁶ A noter sur ce point qu'aucun organisme n'était conçu pour faciliter le rapprochement des visions entre les deux chambres, comme une commission mixte formée par les membres des deux chambres, à l'instar de ce qui se passait en France pendant le bicamérisme égalitaire de la IIIème République. D'après Einaudi si les deux assemblées n'étaient pas en mesure de trouver un accord entre elles, le texte était caduc et la procédure législative devait s'interrompre car les deux chambres n'avaient pas pu parvenir à un compromis.

⁸⁷ Cf. Comptes rendus de l'Assemblée Constituante, Commission pour la Constitution, Deuxième Sous-commission, séance du 25 septembre 1946, cit.p.284.

⁸⁸ Il faut souligner qu'à ce stade on imaginait que la deuxième chambre serait élue au suffrage indirect.

savoir un scrutin de premier ou de deuxième degré⁸⁹».

Une des plus fortes critiques de Terracini concernant la justification du bicamérisme égalitaire faite par le commissaire Tosato s'appuyait sur l'exigence d'un *équilibre interne du pouvoir législatif*. Selon Terracini, un équilibre est nécessaire dans la répartition des trois pouvoirs, notamment dans leurs interactions réciproques mais il était illogique de vouloir le mettre en place dans chaque pouvoir. Il demandait alors pourquoi cette nécessité de l'équilibre interne visait seulement le législatif et ne s'appliquait pas aux autres pouvoirs, comme l'exécutif ou le judiciaire. Cette question était finalisée à démontrer l'inefficacité d'une telle vision car personne ne pourrait envisager de diviser en deux le pouvoir exécutif ou judiciaire car une telle division entraînerait la *paralyse des pouvoirs*. A la question posée par Terracini répondait Tosato qui justifiait sa théorie de l'équilibre interne du législatif. D'après le commissaire, les pouvoirs exécutif et judiciaire ne constituent pas de *pouvoirs souverains*, les deux étant liés aux lois édictées par le législatif qui se place comme organe souverain dans l'organisation de l'État et c'est par rapport à cet organe souverain qu'il faut mettre en place un équilibre contre d'éventuels abus⁹⁰. Cette réponse, plus théorique que pratique, ne semble pas suffisamment prendre en compte les différents et efficaces instruments de garantie constitutionnelle qui seraient insérés en Constitution. En premier lieu, contrairement au Statut Albertin, la constitution serait rigide et modifiable par une procédure aggravée par rapport à celle normalement requise pour les lois ordinaires. Deuxièmement, le respect de la Constitution serait garanti par une Cour Constitutionnelle et par un *contrôle a posteriori de constitutionnalité* des lois votées⁹¹.

Le désaccord de Terracini concernait la mise en place d'un *bicamérisme égalitaire indifférencié*, soit l'attribution parfaite des mêmes compétences aux deux chambres. En effet, l'assignation de compétences identiques ne permettait pas de saisir les différences entre l'activité des deux chambres, aboutissant ainsi à une *deuxième chambre doublon de la première*. C'est pour cette raison que le président de la DSC préconisait la nécessité de la mise en place d'un *bicamérisme différemment égalitaire*, en prévoyant 4 matières qui devaient être exclues de l'examen de la deuxième chambre et être réservées uniquement à la première.

Les premiers domaines concernaient les lois des finances qui ne pouvaient pas faire l'objet d'un examen par une deuxième chambre représentative des catégories professionnelles ou à composition mixte, et devaient être réservées à la chambre élue au suffrage universel.

La deuxième catégorie visait les lois d'amnistie qui devaient relever de la compétence de la première chambre en raison de leur contenu éminemment politique et sur leur mise

⁸⁹ Cf. *Ibidem*, cit.p.286.

⁹⁰ Cf. *Ibidem*, cit.p.287.

⁹¹ On peut aussi ajouter que pour contrecarrer les pouvoirs accordés au législatif, la Constitution mettait en place des instruments de démocratie directe comme les lois d'initiative populaire (LIP), qui permettent à 50.000 citoyens d'exercer l'initiative législative mais surtout le référendum abrogatif qui permet à 500.000 électeurs de demander un référendum pour abroger partiellement ou totalement une loi, ou une de ces dispositions, votées par le Parlement.

en place qui devait découler d'appréciations politiques.

La troisième matière était le pouvoir d'enquête, ce dernier devait être rattaché à la volonté populaire et non pas à une assemblée représentative d'intérêts divergents.

Enfin, l'octroi ou le retrait de la confiance à l'exécutif restait une prérogative de la première chambre. La motivation résidait dans une raison d'ordre technique liée à la logique bicamérale. L'assignation à une seule chambre du rapport de confiance avec l'exécutif éviterait d'éventuels conflits pouvant surgir lorsqu'une chambre accorde la confiance à l'exécutif et l'autre la lui révoque. Il était ainsi indispensable de rationaliser la fonction de contrôle à une seule chambre, la deuxième chambre pour sa part maintiendrait un pouvoir de contrôle *non contraignant* grâce à des *interpellations* ou des *questions* au gouvernement⁹².

Si ces 4 fonctions étaient attribuées à la première chambre (*matières à compétence monocratérale*), l'exercice de la fonction législative devait être attribué de manière égalitaire aux deux chambres. Il s'agit d'un aspect important et simplifié par la doctrine italienne qui a tendance à faire une opposition entre les démocrates-chrétiens et ses alliés, favorables au bicamérisme égalitaire, et les partis de gauches qui soutenaient un bicamérisme inégalitaire. En réalité, le front de gauche était contre/opposé à la mise en place d'un *bicamérisme égalitaire indifférencié* car il fallait distinguer entre *domaines de compétence exclusive* d'une chambre (bicamérisme inégalitaire) et *compétences concurrentes* (bicamérisme égalitaire), où il y avait un exercice collectif et paritaire des deux chambres.

L'exercice paritaire de la fonction législative se justifiait car l'élaboration d'une loi devait regrouper tous les points de vue généraux (première chambre) et *particuliers* (deuxième chambre) et constituer une synthèse.

On constate ainsi des similitudes entre la vision justifiant le bicamérisme égalitaire de Terracina et celle du commissaire Einaudi, avec une différence importante s'agissant du périmètre de l'attribution des mêmes compétences qui devait être total (absolu) pour les démocrates-chrétiens et limité à la fonction législative pour les partis de gauche. Ainsi, la position exprimée par Terracini faisait une distinction entre les deux chambres grâce à l'individuation de certains domaines permettant de saisir les attributions confiées aux deux chambres évitant ainsi de déterminer les fonctions de la deuxième chambre sans avoir établi le rôle de la première.

La position de Terracini se traduisait dans l'o.d.j *Grieco* présenté par le groupe communiste dont le texte prévoyait

« La deuxième Sous-commission, considérant que certaines fonctions relevant de la fonction législative (budget, confiance au gouvernement, lois d'amnistie, pouvoir d'enquête) nécessitent l'appui de la souveraineté populaire par le suffrage universel, direct, secret, reconnaît que ces fonctions doivent être exclusives à la première

⁹² Cf. *Ibidem*, cit.p.285.

*chambre*⁹³».

En plus de cet o.d.j, le commissaire *Lussu* (autonomistes) en présentait un autre, disant que

« La deuxième chambre est la Chambre des Régions. Ses pouvoirs, à l'exception du budget, sont égaux à ceux accordés à la première chambre ».

Cet o.d.j avait la finalité de mettre en place un *bicamérisme quasi égalitaire* à l'exception de l'examen des lois des finances qui relevait de la première chambre. Concernant la nature de la deuxième chambre, l'objectif de cet o.d.j semblait être la mise en place d'une chambre représentative des équilibres présents au sein des organismes régionaux. Néanmoins, après avoir présenté l'o.d.j le commissaire *Lussu* précisait que la deuxième chambre *« ne devait pas représenter les intérêts propres des Régions mais la synthèse des intérêts liés à l'unité de la Région »*⁹⁴. Une formulation alambiquée et obscure qui ne clarifiait absolument pas le critère de composition de la deuxième chambre et qui laissait les portes ouvertes à plusieurs solutions, s'agissant de définir les intérêts liés à l'unité de la Région.

Enfin, était présenté un dernier o.d.j par le commissaire *Mortati* (DC) mais avec un contenu tellement vaste que le Président de la DSC a été contraint de le déclarer irrecevable car *« il se réfère à un nombre trop élevé de questions qui mériteraient d'être examinées séparément »*. Contrairement aux autres ordres du jour, l'o.d.j *Mortati* prévoyait *« la mise en place de dispositifs spécifiques finalisés à résoudre les éventuels différends entre les deux chambres »* afin de faciliter un compromis entre les deux chambres qui aurait pu être infini vu la succession interminable des navettes parlementaires. C'est ainsi que la position de *Mortati* était à l'opposé de celle d'*Einaudi* qui se disait opposé à la constitutionnalisation *d'instruments d'ingénierie constitutionnelle* pour faciliter la conclusion de la procédure législative (voir page 27). A 18 voix pour et 11 voix contre fut approuvé l'o.d.j *Leone*, entraînant la déchéance/caducité des deux autres o.d.j *Grieco* et *Lussu*, avec une alliance entre les démocrates-chrétiens, les républicains, les libéraux et les partis de droite. L'approbation de cet o.d.j suscita de fortes critiques sur les modalités mises en place, notamment la coalition entre DC, libéraux, républicains contre l'esprit de collaboration du front de gauche pour l'adoption du bicamérisme⁹⁵(voir page 24).

Toutefois, l'approbation de cet o.d.j fut contrebalancée par l'approbation d'un o.d.j présenté par les commissaires communistes *La Rocca* et *Grieco*, qui prévoyait que

⁹³ Cf. Comptes rendus de l'Assemblée Constituante, Commission pour la Constitution, Deuxième Sous-commission, séance du 26 septembre 1946, cit.p.289.

⁹⁴ Cf. *Ibidem*, cit.p.290.

⁹⁵ Cf. V. CAPUOZZO, Thèse de doctorat en droit constitutionnel, *Bicameralismo e forma di governo parlamentare*, Année Universitaire 206/2017, Université de Naples Federico II, Faculté de Droit, cit.p.26.

« La deuxième sous-commission, considérant que toute investiture liée à l'exercice d'une fonction représentative effectuée par nomination rentre en contradiction avec les plus élémentaires principes démocratiques, délibère que la deuxième chambre ait une nature exclusivement électorale ».

Enfin, était approuvé l'o.d.j. Tosato (DC) disposant que

« La deuxième chambre est élue à l'échelle régionale ».

L'o.d.j. Tosato précisait uniquement des détails concernant le collège électoral de référence pour élire la deuxième chambre, une position opposée à celle de Morati (DC). Ce dernier s'appuyait sur l'institution des Régions dans la Constitution comme élément central pour la formation de la deuxième chambre, qui serait composée sur le modèle des circonscriptions ou des collèges électoraux nécessaires pour l'élection de la deuxième chambre mais les Régions devaient avoir leurs représentants au sein du Parlement.

Dans l'o.d.j. Tosato ce point n'était pas clarifié, comme en témoignent les mots du commissaire *«s'agissant de la deuxième chambre il faut distinguer deux aspects.*

En premier lieu il faut savoir si l'on veut délibérer immédiatement sur la question relative à la composition de la deuxième chambre, à savoir quelle sera la fonction représentative attribuée à cette assemblée.

Deuxièmement il faut choisir l'échelon d'élection de cette assemblée.

À ce propos les observations faites par le commissaire Morati ne sont pas opportunes, car les Régions peuvent être considérées comme des entités territoriales mais aussi des circonscriptions électorales⁹⁶».

C'est sur ce dernier aspect que se focalise l'o.d.j. de Tosato sans clarifier le rôle des Régions dans la deuxième chambre mais prévoyant un simple *critère directif*, qui n'apporte pas encore de réponse à deux questions principales : la composition et le système électoral pour élire la deuxième chambre.

Les points que la DSC avait pu établir concernaient l'*attribution de compétences identiques à la deuxième chambre* (o.d.j. Leone), une élection de la deuxième chambre à l'échelle régionale sans connaître le scrutin électoral (o.d.j. Tosato), l'institution d'une deuxième chambre électorale (o.d.j. *La Rocca-Grieco*) qui aurait dû se différencier par rapport au Sénat de la période pré-républicaine.

Il se posa alors le problème le plus complexe relatif aux modalités d'élection de la deuxième chambre qui, inéluctablement, s'entrelaçait avec sa composition.

3. Élection et composition de la deuxième chambre

⁹⁶ Cf. *Ibidem*, cit.p.293.

La difficulté à trouver une entente sur cette question résultait des visions différentes et opposées entre les groupes parlementaires.

Pour résumer, on peut compter 3 positions concernant la composition de la deuxième chambre.

La première était celle de la *chambre représentative des intérêts ou catégories productives* soutenue par la DC. Cette chambre permettait la mise en place de l'o.d.j *Mortati Bozzi* du 7 septembre 1946 (voir page 22), notamment les *forces vives de la société*. Selon Mortati, la deuxième chambre devait se placer en opposition au concept de *représentation indifférenciée* apparu sous la Révolution française, et représenter les différentes composantes de la société. Ainsi, la société était vue comme un corps humain formé de plusieurs organes, en conséquence cette complexité devait trouver sa traduction dans le bicamérisme. Au niveau sociétal, les organes du corps humain constituent une métaphore des catégories auxquelles appartient chaque individu. Tout citoyen devait être représenté par chacune de ces catégories, et c'était dans la représentation de catégories que se trouvait la raison d'être du bicamérisme : institutionnaliser la géographie sociétale dans les institutions étatiques car une deuxième chambre, loin d'être le doublon de la première, permet de réaliser les intérêts généraux grâce à une participation des intérêts sociétaux⁹⁷ et de traduire « *le pluralisme social dans l'unité politique*⁹⁸ ».

L'autre position était celle de la *Chambre des Régions*, soutenue par les républicains et les autonomistes. Il s'agissait de traduire l'organisation étatique dans la composition de la deuxième chambre afin de permettre un raccord entre l'État et les Régions. Néanmoins, cette position devait être nuancée car il n'était pas exclu de représenter dans la deuxième chambre les organisations syndicales et les universités. Ainsi, il s'agissait d'une *chambre à composition régionale tempérée* en raison de l'inclusion de certaines catégories qui n'étaient pas en lien direct avec la Région. Dans cette circonstance le bicamérisme aurait permis de surmonter la centralisation étatique et faire dialoguer le centre avec la périphérie (les Régions)⁹⁹.

Enfin, il y avait la position propre aux partis de gauche qui, après la décision d'adopter un bicamérisme égalitaire indifférencié, étaient partisans d'une homogénéité entre les deux chambres du Parlement. L'objectif consistait en une formule qui devait permettre une composition de la deuxième chambre « *qui aurait assuré sa nature représentative et démocratique*¹⁰⁰ ».

Si, pour les partis de gauche, la deuxième chambre n'était pas strictement nécessaire, celle-ci trouvait sa justification « *dans des raisons techniques et pour assurer une*

⁹⁷ Cf. V. CAPUOZZO, *Ibidem*, cit.p.16.

⁹⁸ Cf. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentanza nel pensiero di Costantino Mortati*, cit.p.261.

⁹⁹ Cf. V. CAPUOZZO, *Ibidem*, cit.p.20.

¹⁰⁰ Cf. V. CRISAFULLI, *Per una costituzione democratica*, dans *Rinascita*, n.7/1946, cit.p.145.

*majeure stabilité et équilibre au nouveau régime constitutionnel*¹⁰¹» et il était indispensable qu'elle soit élue « *avec des systèmes aussi démocratiques que ceux de la première chambre*¹⁰²». En effet, une deuxième chambre représentative des catégories professionnelles aurait « *altéré sensiblement sa nature politique et aurait réduit la deuxième chambre à une simple chambre professionnelle, chargée de représenter des intérêts particuliers*¹⁰³». L'objectif principal de la gauche était celui d'assurer une *représentation populaire indifférenciée* car le modèle de deuxième chambre conçue par la DC risquait de mettre en place dans cette assemblée une *représentation différenciée et sélectionnée* qui aurait scellé l'influence de certains individus organisés ou de groupe d'intérêts de milieux sociaux élevés au détriment des masses de travailleurs et des catégories les plus modestes¹⁰⁴. La position de gauche ne rentrait pas directement dans la querelle *chambre des Régions/chambre des catégories professionnelles* mais se focalisait sur le mode d'élection de la deuxième chambre : le suffrage universel direct. En ce qui concerne les positions de DC et des républicains, ces dernières différaient sur les modalités relatives à la composition de la deuxième chambre mais pas sur la modalité de scrutin (direct/indirect) qui était une question fondamentale pour les partis de gauche. Enfin, la dernière position des partis libéraux était la plus ambiguë parmi les partis présents. Les libéraux étaient contre la mise en place d'une deuxième chambre représentative des intérêts professionnels, en raison de sa ressemblance avec la défunte *Chambre des faisceaux et des corporations* mais ils restaient indifférents aux exigences régionalistes donc à la mise en place d'une chambre des Régions¹⁰⁵.

Si telle était la géographie des positions des groupes parlementaires, cela n'empêchait pas la présence d'opinions divergentes, notamment dans le groupe de la démocratie-chrétienne.

On constate donc la présence en DSC, et plus largement en Assemblée Constituante, de positions opposées sur la nature et la composition de la deuxième chambre. Toutefois, aucun parti ne disposait d'une majorité suffisamment vaste pour imposer sa position. Comme en témoigne le précédent graphique 1 (voir page 24), la DC disposait de 209 sièges et l'ensemble du front de gauche (parti communiste, parti socialiste italien, parti socialiste des travailleurs italiens) de 218 sièges. Pour parvenir à l'approbation des dispositions constitutionnelles finales, l'agrégation des forces idéologiquement opposées était indispensable.

Dans un premier temps, la DSC discuta sur plusieurs projets de deuxième chambre (a) pour parvenir enfin à un premier compromis (b).

(a) Les premiers projets de deuxième chambre

¹⁰¹ *Idem*.

¹⁰² Cf. V. CRISAFULLI, *Struttura della Seconda Camera*, dans *l'Unità*, 17 octobre 1946.

¹⁰³ Cf. *Ibidem*

¹⁰⁴ Cf. A. TESAURO, *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, cit.p.7.

¹⁰⁵ Cf. R. ERMIDIO, *Le Seconde Camere nel diritto comparato, Ipotesi di Riforma del Senato*, Capitolo II *Il Senato della Repubblica*, 2.3 Il dibattito sul Senato, cit.p.32.

Lors de la séance du 26 septembre 1946, la DSC avait décidé la nature parfaitement égalitaire des deux chambres (o.d.j Leone) et le principe de l'élection de la deuxième chambre à l'échelle régionale (o.d.j *Tosato*) dont la mise en place devait être encore déterminée.

Les positions des démocrates-chrétiens se caractérisaient par un dénominateur commun : concilier le système de la représentation des catégories socio-professionnelles avec la mise en place d'une chambre des Régions.

C'est ainsi que le commissaire Mortati présentait une proposition mettant en place un *système mixte* d'élection de la deuxième chambre qui prenait le nom de Sénat. Dans le projet, le Sénat était une assemblée formée par 300 sénateurs élus au niveau régional pour un mandat de 5 ans (al.1, art.3).

L'attribution des sièges sénatoriaux ne suivait pas une logique fédérale car ils étaient proportionnels à la population de chaque Région (al.2, art.3). Indépendamment de la population, il était prévu un plafond maximal et a minima dans l'attribution des sièges (al.3, art.3).

Les sénateurs élus se divisaient en deux groupes (art.5) :

- La moitié élue au suffrage universel et direct par les électeurs de la Région ayant 25 ans ;
- L'autre moitié était élue dans des *collèges spéciaux* formés en fonction de l'appartenance des citoyens à 7 catégories productives :
 - agriculture et la pêche ;
 - l'industrie et les banques ;
 - le commerce ;
 - l'école et le monde de la culture ;
 - la justice ;
 - le monde de la santé et les activités rattachées ;
 - l'administration publique.

Le nombre de sièges à pourvoir entre ces 7 catégories n'était pas fixé mais renvoyé au législateur constitutionnel au moyen d'une loi constitutionnelle qui aurait été soumise à une révision périodique tous les 10 ans (art.7). Sur ce point, nous pouvons constater que la proposition Mortati était animée par une volonté de mettre en place dans la deuxième chambre les éventuelles évolutions du monde du travail. Malgré le renvoi à la loi constitutionnelle, il était prévu que l'attribution de sièges à chacune des 7 catégories soit faite en part égale (art.6). Ce qui signifiait que la loi constitutionnelle pouvait déterminer de manière discrétionnaire le nombre de sièges dans les diverses catégories. Il fallait toutefois que ce nombre soit identique pour toutes les catégories.

Participaient à l'élection des sénateurs des catégories productives, les électeurs ayant 21 ans d'âge ou 18 ans et appartenant à la catégorie de référence (art.9).

Pour être élus sénateurs, le critère d'âge de 40 ans était requis, pour les sénateurs relevant

du 2ème groupe il fallait en plus appartenir à la catégorie de référence (art.10)¹⁰⁶.

Malgré la formule employée dans le début de l'article 5 « *les sièges de sénateurs attribués à chaque Région sont pour la moitié attribués au suffrage direct, universel, et secret [...]* » qui constitue la seule formule précisant le type de suffrage, la proposition Mortati n'offre aucune indication quant au choix du scrutin mais renvoie ce dernier à la loi ordinaire pour les deux catégories de sénateurs « *Les procédures relatives au type de scrutin électoral pour la nomination des deux groupes de sénateurs seront déterminées par une loi* » (art.8)¹⁰⁷.

Cette proposition de Mortati ne recueillait pas suffisamment d'avis favorables dans la DSC, aussi a-t-elle été aussitôt mise de côté sans aboutir à une solution, comme en témoignent les séances du 28 septembre au 10 octobre 1946. C'est lors de cette séance que sembla se mettre en place une première solution fruit d'un compromis entre la DC et les socialistes.

Il s'agissait de la proposition *Rossi* élaborée par le professeur *Luzzatto*. Celle-ci prévoyait que la deuxième chambre soit composée de 5 catégories représentant les principales activités productives du Pays, pour chacune de ces catégories un nombre de sièges à pourvoir était fixé. Les élections s'effectueraient sur base régionale au suffrage direct et au scrutin proportionnel.

L'appartenance à la catégorie productive était un critère indispensable pour l'éligibilité ainsi que pour exercer son droit de vote, à l'instar de ce que prévoyait la proposition Mortati. En effet, la proposition Rossi consistait en un *amendement* au projet de Mortati car elle mettait en place un seul collège électoral spécial formé sur des critères d'appartenance à des catégories socio-professionnelles. On avait fait un choix pour le scrutin proportionnel mais sans prévoir les modalités de répartition de sièges entre les catégories.

En lisant les comptes rendus de la DSC, on constate que la proposition Rossi était beaucoup plus vague : au niveau formel il n'y avait aucun texte mais simplement un résumé du potentiel accord entre les socialistes et les démocrates-chrétiens alors que la proposition de Mortati consistait en un texte rédigé en articles.

Le compromis qui s'était mis en place reposait sur des *renonciations réciproques* : la DC avait renoncé au suffrage indirect, les socialistes avaient cédé sur la représentation des catégories professionnelles.

La solution retenue était particulièrement alambiquée et abondait en problèmes relatifs au mode de scrutin. En effet, imaginons que dans une Région pour une certaine catégorie de sénateurs il y ait un seul siège à pourvoir : l'application d'un scrutin proportionnel devenait impossible et le recours au scrutin majoritaire se serait imposé, contredisant le scrutin initialement choisi. Cette solution paraissait difficilement applicable comme en témoignaient les déclarations faites par le Président de la DSC : « *j'ai l'impression que*

¹⁰⁶ Cf. Comptes rendus de l'Assemblée Constituante, Commission pour la Constitution, Deuxième Sous-commission, séance du 27 septembre 1946, cit.p.298.

¹⁰⁷ Cf. *Idem*.

cette proposition est le fruit d'un compromis entre deux positions qui sont inconciliables et que la mise en place est tellement difficile d'un point de vue technique que le système risque d'être inapplicable¹⁰⁸».

La proposition Rossi fut un échec, d'autant plus que le compromis ne satisfaisait personne : la DC considérait que la représentation des catégories avait été trop réduite, les socialistes pour leur part craignaient que la composition de la deuxième chambre altère trop la composition présente dans la première¹⁰⁹.

Dans cette situation de blocage¹¹⁰, s'ouvrit une discussion sur une proposition présentée par le commissaire Perassi. Ce projet prévoyait une deuxième chambre, élue sur base régionale formée par 315 membres dont 300 élus par les Régions et 15 par l'Assemblée Nationale (la Chambre des députés). Dans chaque Région, 1/3 des sénateurs étaient élus par le Conseil Régional parmi les citoyens faisant partie d'une activité productive prévue dans une liste rédigée à cet effet, et 2/3 par des *délégués municipaux*, élus à leur tour par les conseils municipaux en fonction de la population des habitants de la commune.

(b) Le premier projet de deuxième chambre

Le projet présenté par Perassi se composait de plusieurs points (8 au total) qui furent votés par partie séparée après des discussions complexes.

Après plusieurs votations, on approuva une première proposition concernant l'élection des membres de la deuxième chambre au suffrage indirect par deux collèges électoraux distincts : 1/3 par l'Assemblée Régionale, 2/3 par les conseillers municipaux¹¹¹ des communes de la Région¹¹².

Mais c'est lors des séances du 17, 18 et 19 octobre que furent fixés les principes les plus importants visant la deuxième chambre, notamment l'élection de ses membres dans une liste regroupant 13 catégories socio-professionnelles.

Après la coordination du texte de constitution relatif au pouvoir législatif (séances du 19 et 20 décembre 1946), la DSC arrêta le projet suivant :

¹⁰⁸ Cf. Comptes rendus de l'Assemblée Constituante, Commission pour la Constitution, Deuxième Sous-commission, séance du 10 octobre 1946, cit.p.342.

¹⁰⁹ Cf. V. CAPUOZZO, *Ibidem*, cit.p.28.

¹¹⁰ Lors de la séance du 10 octobre, après avoir écarté la proposition Rossi, les travaux de la DSC furent à nouveau suspendus contre l'avis de son Président qui essayait en vain d'éviter un report des travaux « *après dix jours de suspension des travaux de notre sous-commission, il n'est pas admissible de demander encore une suspension [...]. Néanmoins si la sous-commission le demande, je serai contraint à suspendre nos travaux. Mais je veux préciser que cette décision a été prise contre mon avis* ». Cf. Comptes rendus de l'Assemblée Constituante, *Ibidem*, cit.p.345.

¹¹¹ En raison de sa complexité, la DSC décida de ne pas faire recours aux délégués municipaux.

¹¹² Le texte de la DSC prévoyait que « La deuxième sous-commission délibère que l'élection des membres de la deuxième chambre ait lieu par deux collèges distincts :

- a) par l'Assemblée Régionale, pour 1/3 des membres ;
- b) par les conseillers de toutes les communes de la Région.

Cf. Comptes rendus de l'Assemblée Constituante, Deuxième Sous-commission, séance du 16 octobre 1946, cit.p.366.

Art.6

Les sénateurs sont élus à l'échelle régionale de la manière suivante : 2/3 par les Conseils Municipaux de la Région et par les membres de l'Assemblée régionale pour l'autre partie¹¹³.

Art.7

Sont éligibles comme sénateurs les citoyens ayant 35 ans, nés et résidents dans la Région et qui sont ou ont été :

- 1) Chefs de formations partisans ayant participé à la libération nationale, ceux qui ont obtenu la médaille d'honneur pendant la deuxième guerre mondiale et qui ont été Président d'un Comité Régional de libération jusqu'à la libération du territoire nationale ;
- 2) Membres élus d'un Conseil de Gestion ou d'Administration d'une entreprise ou coopérative ayant au moins 100 employés ou adhérents, à condition d'avoir occupé le poste pour une période d'au moins 3 ans ;
- 3) Membres élus des Chambres de Commerce après 3 ans de fonction ;
- 4) Membres élus des Conseils Supérieurs auprès des Administration Centrales de l'État après 3 ans de fonction ;
- 5) Membres élus des Conseils Professionnels après 3 ans de fonction ;
- 6) Présidents de la République ; Ministres, Secrétaires d'État, Députés à la Chambre des députés ou à l'Assemblée Constituante, Sénateurs ;
- 7) Membres des Assemblées Régionales et Provinciales après 3 ans de mandat ;
- 8) Maires, Adjointes ou conseillers municipaux des Communes de 10.000 habitants après 4 ans de mandat ; Maires, Adjointes ou les conseillers municipaux des Communes avec moins de 10.000 habitants après 8 ans de mandat ;
- 9) Présidents des Instituts ou d'Associations de bénévolat après 5 ans de fonction ;
- 10) Membres de l'Académie Nationale des Lincei ou des Académies ou Sociétés Scientifiques et historiques ;

¹¹³ Cf. Comptes rendus de l'Assemblée Constituante, *Ibidem*, séance du 19 décembre 1946, cit.p.781.

- 11) Professeurs d'Université ou d'Instituts du même ordre ;
- 12) Magistrats des juridictions ordinaires, du Conseil d'État et de la Cour des Comptes ;
- 13) Fonctionnaires d'État ou des Administrations publiques¹¹⁴.

La solution retenue consistait en une chambre des catégories socio-professionnelles où l'élection à l'échelle régionale constituait un simple détail relatif à la circonscription électorale des futurs sénateurs sans mettre en place une véritable chambre représentative des entités régionales.

Le risque de mettre en place une deuxième chambre photocopie de l'autre était évité par la mise en place d'une chambre ayant une composition différente par rapport à la première. En outre, un autre élément de distinction par rapport à la chambre des députés consistait dans la durée du mandat des sénateurs :

Article 8

Les Sénateurs sont élus pour un mandat de 6 ans.

Le Sénat se renouvelle de la moitié des sièges tous les 3 ans¹¹⁵.

B- Le compromis final et la version définitivement arrêtée

La solution retenue le 19 décembre 1946 demeurait provisoire car elle fut remise en question par la DSC avant d'être modifiée par la Commission de la Constitution en séance plénière (1) ensuite par l'Assemblée Constituante (2).

1. Les revirements en DSC et le premier compromis sur le Sénat dans le 1er projet de Constitution

Lors de la séance du 23 janvier 1947 de la DSC furent présentées plusieurs propositions qui étaient finalisées à modifier la composition de la deuxième chambre dans le texte

¹¹⁴ Cf. *Idem*.

¹¹⁵ Cf. *Idem*.

approuvé auparavant par la DSC¹¹⁶.

Comme dans le *jeu de l'oie*, la DSC se retrouvait à nouveau au point de départ après presque deux mois de discussions sur le même sujet : l'élection et la composition de la deuxième chambre.

C'est ainsi que le 24 janvier 1947 fut approuvée une proposition qui mettait en place une deuxième chambre selon une *formule à la française*¹¹⁷ : une chambre totalement élue à l'échelle régionale au suffrage indirect selon des modalités définies par la loi¹¹⁸.

Mais cette proposition n'était pas encore la définitive. C'est ainsi que fut investie la Commission pour la Constitution qui arrêterait le projet définitif de Constitution à soumettre à l'Assemblée Constituante¹¹⁹.

La tâche de la Commission pour la Constitution fut extrêmement complexe car il s'agissait de trancher sur des questions non résolues par la DSC.

Les démocrates-chrétiens persistaient dans leur idée d'une deuxième chambre des catégories professionnelles afin d'éviter une *chambre doublon* de la première. Toutefois ils avaient des idées différentes quant à la participation des Régions dans l'élection des sénateurs. Ainsi concernant l'élection de la deuxième chambre, il y avait deux positions :

- la première, prévoyant l'élection au suffrage universel et direct pour la totalité ou la majorité des sénateurs ;
- la deuxième, consistant dans une chambre élue au suffrage indirect par les catégories

¹¹⁶ Pendant la séance du 24 janvier 1947 furent présentées 8 propositions concernant la composition de la deuxième chambre. Il s'agissait de la *proposition Perassi*, 1/3 des sénateurs élus par les conseils régionaux et 2/3 par les délégués choisis par les conseils municipaux ;

¹¹⁷ Contrairement au Sénat français de la III^{ème} République, le futur Sénat n'aurait pas inclus des sénateurs élus par la chambre des députés.

¹¹⁸ Cf. Comptes rendus de l'Assemblée Constituante, *Deuxième Sous-commission*, séance du 24 janvier 1947, cit.p.872.

¹¹⁹ Comme vu précédemment (voir page 19) l'Assemblée Constituante avait intégré son règlement en confiant à la Commission pour la Constitution la tâche d'élaborer la norme fondamentale. Celle-ci, pour faciliter ses tâches, décida de se diviser en 3 sous-commissions (page 19), il s'agissait d'une décision qui ne faisait pas l'objet d'une codification réglementaire et qui relevait d'une *procédure interne informelle*. Les 3 sous-commissions avaient une fonction préliminaire pour mieux aider la Commission pour la Constitution dans l'élaboration du texte final, comme en témoigne les propos du Président de la DSC « *Il serait opportun que les propositions faisant l'objet de l'examen de notre sous-commission puissent recueillir l'unanimité ou une majorité englobant la majorité des composants afin que nos délibérations puissent avoir un poids décisif. J'aimerais par ailleurs vous faire remarquer que les membres de la sous-commission n'ont qu'une fonction préparatrice des projets futurs qui devront être examinés d'abord à la Commission pour la Constitution en séance plénière, et ensuite par l'Assemblée Constituante. C'est pour cette raison que la sous-commission ne peut pas avoir la prétention de vouloir régler tous les problèmes car une telle fonction enlèverait toute compétence à la Commission pour la Constitution et à l'Assemblée Constituante. C'est pour cette raison, mes chers collègues, que je vous invite à pas vous raidir sur vos positions sachant que nous n'avons pas le dernier mot sur l'élaboration du projet final de Constitution.* Cf. Comptes rendus de l'Assemblée Constituante, *Deuxième Sous-commission*, séance du 10 octobre 1947, cit.p.344.

professionnelles et les conseils régionaux.

L'obstination de la DC pour une chambre des intérêts socio-professionnels favorisa un rapprochement entre les partis de gauche et les libéraux. Ainsi la proposition finale approuvée et incluse dans le premier projet de Constitution était le fruit de compromis et de renoncations réciproques entre des groupes politiques idéologiquement très distants : ce fut grâce à de tels compromis et surtout en raison des rapports de forces existants que les partis étaient arrivés à insérer dans le projet définitif des principes satisfaisant plusieurs points de vue¹²⁰.

La deuxième chambre prenait le nom de *Chambre des sénateurs* (art.55, alinéa 1 du projet de la Constitution). Celle-ci était élue sur base régionale (alinéa 1 de l'art.55), les sénateurs étaient élus au suffrage universel par 2/3 des électeurs ayant 25 ans et 1/3 par les membres des Conseils Régionaux (dernier alinéa de l'art.55).

Cette solution enterrait définitivement le projet de la DC d'une représentation des catégories socio-professionnelles, elle confirma partiellement la nature régionaliste de la deuxième chambre mais mit fin à une élection au suffrage indirect grâce à la proposition Nobile approuvée en Commission pour la Constitution disposant l'élection de 2/3 des sénateurs au suffrage universel.

2. Le texte définitivement arrêté en Assemblée Constituante

La solution approuvée par la Commission des 75 ne satisfait pas pleinement les constituants. Lorsque le projet de Constitution parvint à l'examen de la séance plénière, toutes les divisions qui s'étaient manifestées en DSC émergèrent à nouveau, défaisant la fragile *toile de Pénélope* qui avait été si difficilement tissée.

Afin « *d'intégrer et rendre plus sûre la démocratie* », la DC proposait donc à nouveau son idée de *chambre corporative des intérêts particuliers*.

Les Républicains souhaitaient la mise en place d'une véritable chambre des Régions et voulaient accroître le nombre de sénateurs élus par les Assemblées Régionales.

Le front de gauche considérait qu'il fallait préserver l'unité politique de l'État et que pour y parvenir, il fallait exclure les Régions de la représentation parlementaire¹²¹. Selon Laconi l'inclusion des Régions dans le nouveau Sénat aurait mis en place « *des pouvoirs exorbitants, provoquant un fractionnement excessif du pouvoir législatif, avec le risque d'une désagrégation organique de l'État*¹²² ». Le libéral Rubilli souleva alors un problème concernant la raison d'être du bicamérisme, et proposait deux solutions : un *monocamérisme*, position qui, dès le départ, était soutenue par le front de gauche déjà en DSC ; la mise en place d'un *bicamérisme efficace*, pour corriger la nature d'une deuxième chambre qui avait les attributs d'un *hircocervus*.

¹²⁰ Cf. R. ERMIDIO, *Ibidem*, cit.p.31.

¹²¹ C'est ainsi que se prononçait le commissaire Laconi en Assemblée Constituante dans la séance du 24 septembre 1947.

¹²² Ainsi s'exprimait Laconi en Assemblée Constituante le 5 mars 1947.

La DC proposa à nouveau son projet de chambre des catégories socio-professionnelles préservant les intérêts des travailleurs pour tempérer la volonté populaire qui s'exprimait par l'élection de la première chambre. En outre, l'intégration des forces du monde du travail aurait permis de donner un sens à un bicamérisme qui autrement, sans chambre différente, ne se justifiait pas¹²³. L'o.d.j *Piccione Moro* consistait dans un réarrangement de la précédente proposition de Mortati en DSC (voir page 33) et prévoyait l'élection de la deuxième chambre à l'échelle régionale par les citoyens appartenant aux catégories qui «*reflètent la réalité sociale dans toutes ses articulations possibles et tous les intérêts politiquement pertinents*» selon une répartition proportionnelle des sièges entre les différentes catégories. Contrairement à la proposition Mortati, il n'y avait pas de liste des catégories mais celle-ci était renvoyée à la législation électorale. Cet o.d.j fut rejeté¹²⁴ avec le soutien des républicains, du front de gauche et des partis de droite, hostiles à la *parlementarisation* du corporatisme.

Après le rejet d'une chambre corporative, l'o.d.j Perassi défendant la mise en place d'une *Chambre des Régions et des collectivités locales* fut présenté : chaque Région élisait 3 sénateurs, l'autre partie des sénateurs était élue par des délégués élus au suffrage universel parmi les électeurs inscrits dans chaque province de la Région en fonction de leur population. Mais cet o.d.j est voué à l'échec en raison de l'opposition du front de gauche.

La position des partis de gauche peut paraître contradictoire par rapport à la position tenue en DSC car ces derniers n'étaient pas ouvertement opposés à l'institution d'une chambre des Régions et avaient soutenu l'o.d.j Tosato. Le fondement de cette décision réside dans des motivations d'ordre politique.

En effet, la gauche en DSC avait accepté la représentation des Régions en raison de son infériorité numérique mais surtout pour éviter la mise en place d'une chambre corporative. La situation en Assemblée Constituante se présentait différemment car les partis de droite manifestaient leur hostilité à la mise en place d'une chambre des Régions ce qui favorisa une alliance entre le front de gauche, les libéraux et les partis conservateurs de droite. Ce compromis fut atteint par l'approbation de l'o.d.j *Nitti* le 7 octobre 1947 (190 voix pour, 181 contre) disposant que «*L'Assemblée Constituante affirme que le Sénat sera élu au suffrage universel direct au scrutin majoritaire*». Cet accord reposait sur une sorte de *double échange* : les communistes acceptaient le scrutin majoritaire, les libéraux et les autres partis minoritaires acceptaient l'élection des sénateurs au suffrage universel et direct.

L'approbation de l'o.d.j *Nitti* est la conséquence logique du mode de scrutin approuvé par la Commission des 75. Comme le souligne le Professeur Occhiolupo, la commission des 75 avait mis en place une chambre partiellement régionale mais avait en même

¹²³ Intervention du constituant Clerici en Assemblée Constituante le 11 septembre 1947 et d'Ambrosini le 16 septembre 1947.

¹²⁴ 166 voix pour, 213 votes en faveur lors de la séance du 23 septembre 1947.

temps mis toutes les prémices pour son annulation. En effet, lorsque le Sénat était entièrement élu au suffrage indirect, le système avait sa logique de fond. Mais l'introduction à petite dose du suffrage universel pour une partie des sénateurs mettait en place une composition hybride peu compréhensible avec des marges de manœuvres pour d'autres modifications successives¹²⁵.

Cette reconstruction synthétique des faits en Assemblée Constituante nous permet de mieux comprendre la genèse du bicamérisme comme *fruit de veto croisé* entre positions aux antipodes, selon la formule employée par le professeur *Sergio Mattarella*, juriste et parlementariste.

C'est en effet l'anti-corporatisme, l'hostilité à l'égard d'une chambre représentative des entités régionales, une méfiance envers le scrutin proportionnel qui constituèrent le ciment pour unir des positions opposées et entraînèrent la défaite des deux partis les plus autonomistes en Assemblée Constituante (Démocrates-chrétiens et Républicains), ainsi que la disparition en Constitution d'une partie des sénateurs élus directement par les Assemblées régionales¹²⁶.

Si la DC en DSC était parvenue à s'imposer sur le bicamérisme (o.d.j Bozzi Einaudi) et sur la mise en place d'un bicamérisme égalitaire indifférencié (o.d.j Leone), le front de gauche s'imposait sur les autres questions et contrecarrait les défaites précédentes : il évitait la mise en place d'une chambre corporative et arrivait à réduire le nombre de sénateurs élus par les assemblées régionales à seulement 1/3, avant de l'éliminer totalement dans l'o.d.j Nitti.

En se référant aux compromis obtenus entre les partis on parle de *compromis arrachés* par chaque groupe pour indiquer que ces accords étaient plus conçus pour empêcher la réalisation des objectifs des forces politiques opposées que pour atteindre leurs propres objectifs¹²⁷. À vrai dire, la solution retenue par les Constituants peut s'apparenter à un *jeu à somme zéro* et notamment à *l'équilibre de Nash*, élaboré dans la *théorie des jeux*¹²⁸. Selon le mathématicien John Nash, un jeu à somme zéro décrit une situation particulière où les gains ou les pertes de chaque joueur sont parfaitement balancés par la perte ou un gain d'un autre participant dans une somme égale. Si à la somme totale des gains des participants est soustraite la totalité des pertes, on obtient zéro.

Après analyse des travaux de l'Assemblée Constituante, on comprend comment la DC est arrivée à imposer son choix sur le bicamérisme et sur l'attribution de compétences parfaitement identiques aux deux chambres. Cette victoire fut toutefois contrebalancée par le gain de la gauche sur l'élection au suffrage universel et direct de la deuxième

¹²⁵ Cf. N. OCCHIOLOPO, *La Camera delle Regioni*, cit. p. 51.

¹²⁶ Cf. R. ERMIDIO, *Ibidem*, cit. p. 34.

¹²⁷ Cf. *Ibidem*, cit. p. 24.

¹²⁸ Le mot théorie des jeux fut employé par le mathématicien français Émile Borel (1871-1956) qui s'occupa du sujet dans les années vingt du XXème siècle. La naissance de la théorie moderne des jeux est faite avec la sortie du livre *Theories of Games and economic Behavior* de John Von Neumann et Oskar Morgenstern en 1944.

chambre. Mais dans cette situation, il n'y avait pas de réels perdants car le texte arrêté était un compromis final qui satisfaisait les deux partis : bicamérisme égalitaire (DC), élection de la deuxième chambre au suffrage universel (proposition des partis de gauche).

Enfin, le *bicamérisme répétitif* qui avait été mis en place reflétait aussi le climat de méfiance entre les deux partis majeurs présents en Assemblée Constituante, la DC et le parti communiste. En vue des premières élections de l'Italie Républicaine (18 avril 1948), il fallait limiter les pouvoirs de l'éventuel gagnant. C'est ainsi que le bicamérisme élaboré par les Constituants répondait aussi à cette exigence en prévoyant pour l'exécutif une *double confiance* par les deux Assemblées qui étaient aussi en mesure de le contraindre à la démission par un vote de défiance et une procédure législative *classique* sans prévoir aucun mécanisme de conciliation.

Si le bicamérisme républicain est *doublement atypique* (voir page 6), l'aspect le plus atypique réside alors dans sa genèse qui n'est nullement le fruit de réflexions mais la conséquence d'une succession de veto et de la formation de majorités hétérogènes et casuelles, en fonction des positionnements des partis dictés par les stades et thèmes de la discussion. Ce sont ces facteurs qui déterminent son organisation atypique : parfaitement symétrique sur le plan fonctionnel, peu différencié sur le plan structurel et lié à une perspective incomplète de décentralisation territoriale qui figure dans l'alinéa 1 de l'article 57 de la Constitution « *Le Sénat est élu sur base régionale* ».

Les dispositions présentes en Constitution sont empreintes de cette ambiguïté et de l'instrumentalité des accords. La discipline du bicamérisme est en effet hétérogène en raison de la duplicité, voire *triplicité*, des idéologies politiques présentes dans le débat pour la composition du Sénat : *catholique, marxiste, libérale*.

Une lecture des articles 57 et 58 de la Constitution italienne nous permet de cerner la présence de ces diverses influences correspondant aux idées des partis en Assemblée Constituante.

L'alinéa 1 est le produit de l'o.d.j Tosato (séance du 26 septembre 1946 de la DSC) et correspond au projet initial qu'avait la DC du Sénat : une chambre des catégories socio-professionnelles élue sur base régionale. L'alinéa 3 « *Aucune région ne peut avoir un nombre de sénateurs inférieur à six* » de l'article 57 de la Constitution résulte des efforts des démocrates-chrétiens pour contrecarrer l'alinéa 2 disposant que « *la répartition des sièges est faite en fonction de la population* », proposition du front de gauche finalisée à éviter une attribution égale des sièges pour toutes les Régions et propre aux systèmes fédéraux.

L'alinéa 1 de l'article 58 de la Constitution « *les sénateurs sont élus au suffrage universel et direct* » (constitutionnalisation de l'o.d.j Nitti du 7 octobre 1947) et l'absence de catégories socio-professionnelles font partie des propositions des partis de gauche. La partie finale de l'alinéa 1 « *par les électeurs ayant vingt-cinq ans révolus* » et l'alinéa 2 du même article « *les électeurs ayant quarante ans révolus sont éligibles sénateurs* » est un résidu du projet de la DC selon lequel la fonction de chambre de réflexion devait s'accompagner de la présence de membres plus âgés et plus murs par

rapport à ceux qui élisent la chambre des députés.

La base régionale prévue par l'alinéa de l'article 57 s'est réduite à un simple instrument de classification électorale sur la base de collèges et circonscriptions. L'absence d'application de l'alinéa 1 de l'article 57, qui demeure une disposition « *générique, ambiguë et polyvalente*¹²⁹ », réduit les Régions à des entités où sont attribués les sièges sénatoriaux¹³⁰, sans que soit fait aucun lien entre les Régions et le Sénat qui demeurent deux *institutions parallèles*.

En raison du contenu ambigu de l'alinéa 1 de l'article 57 de la Constitution qui ne permet pas de cerner le rôle et la nature du Sénat italien, c'est l'article 70 qui permet de comprendre sa fonction : celle d'un *exercice collectif* de la fonction législative avec la première chambre, qui met toutefois en place une seule Assemblée législative divisée en deux sections (chambres) qui donnent lieu à un *jeu de miroirs*¹³¹.

La différence la plus importante entre le Sénat et la Chambre des députés résidait dans leur durée : 5 ans pour la Chambre des députés, 6 ans pour le Sénat. Cette durée hétérogène est une conséquence de l'approbation de l'élection au suffrage universel des sénateurs. Après l'approbation de l'o.d.j Nitti, il fut décidé de revoir la durée des deux chambres en raison des différents scrutins électoraux, majoritaire pour le Sénat et proportionnel pour la Chambre des députés. Une durée identique pouvait se justifier seulement en présence d'un scrutin électoral homogène, inversement on aurait eu « *une confusion infinie due à la tenue d'élections simultanées avec le scrutin proportionnel et majoritaire dans lesquelles on aurait mélangé deux types de scrutins opposés*¹³² ».

Cette diversité de durée devait entraîner une composition politique différente. En effet, la diversité du mandat des sénateurs aurait entraîné des élections pour le renouvellement du Parlement en deux temps donc une composition parlementaire hétérogène entre les deux assemblées en fonction des variations et des changements du corps électoral¹³³. Cette diversité dans le mandat des deux chambres pouvait constituer une des raisons pour le choix du système bicaméral, notamment la stabilisation des changements politiques : la présence d'une chambre non encore renouvelée par rapport à une autre

¹²⁹ Cf. T. MARTINES, *Il Senato eletto a base regionale*, sub.art.57, dans G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, où l'auteur parle d'un principe « dépourvu d'un contenu réel ».

¹³⁰ En reprenant les mots du constitutionnaliste et député Sergio Mattarella, « le premier alinéa de l'article 57 de la Constitution signifie que l'attribution des sièges a lieu *uniquement* à l'échelle régionale. C'est dans ces termes qu'il faut interpréter le mot *sur base régionale*. Cf. Camera dei deputati, Séance n.680 du 29 Septembre 2005, compte-rendu, cit. p.47- 48.

¹³¹ Cf. M. GIANNINI, *Senato e Camera. Un giuoco di specchi*, in *Mondo operaio*, 2, 1948.

¹³² Cf. S. CECCANTI, *La transizione è quasi finita*, cit. p. 72, Giappichelli editore, Turin, 2016.

¹³³ Cette distance d'un an entre le mandat de la Chambre des députés et le Sénat serait augmentée dans les années successives, à compter de la VI jusqu'à la IXème législature la législature dura 4 ans (VIème, VIIIème et IXème législature). Dans ces circonstances un mandat de 6 ans pour le Sénat et de 5 ans pour la chambre des députés aurait impliqué une différence de 2 ans entre le mandat de la Chambre des députés et du Sénat. Cette divergence lors de la XIème (1992-1994) et XII législature (1994-1996) aurait porté à 4 ans entre le renouvellement des deux chambres, ce qui aurait constitué une sorte de *midterm election* à l'italienne.

récemment élue aurait pu éviter de violents changements dans la ligne politique¹³⁴. Néanmoins, dans les faits à l'issue de la Ière législature (1948-1953) et de la IIème (1953-1958) on aligna la durée des deux chambres grâce à une dissolution anticipée du Sénat (*dissolution technique*¹³⁵) pour tenir en même temps les élections pour le renouvellement des deux assemblées parlementaires. Par la *loi constitutionnelle n.2* de 1963 fut enfin alignée la durée des deux chambres, éliminant ainsi la plus importante différence constitutionnelle existante entre les deux chambres. Cette loi constitutionnelle a constitué la réforme majeure du bicamérisme, les autres lois constitutionnelles sont intervenues marginalement¹³⁶ sans modifier sa nature égalitaire. Un résidu de la différente durée des deux chambres (ancien alinéa 1 article 60 de la constitution) est toujours présent dans la Constitution. En effet, l'article 88 alinéa 1 prévoit que « *le Président de la République peut, après consultation de leurs présidents, dissoudre les chambres ou même une seule d'entre elles* ». La possibilité accordée au Président de dissoudre une seule des deux chambres, *de iure* encore en Constitution, doit être liée à l'ancienne version de l'alinéa 1 de l'article 60¹³⁷. C'est ainsi que la dernière partie de l'alinéa 1 de l'article 88 « *ou même une seule d'entre elles* » avait son sens lorsque la durée des chambres n'était pas identique. Depuis l'alignement de 1963, le pouvoir de dissoudre une seule chambre, bien qu'envisagé à deux reprises¹³⁸, n'a

¹³⁴ Cf. L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, cit. p.327, dans *Storia d'Italia Il Parlamento*, Luciano Violante a cura di, Einaudi Editore, Turin, 2001.

¹³⁵ Pour éviter cette situation et être certain que la durée différente de la deuxième chambre soit respectée il aurait été suffisant de prévoir la dissolution seulement pour la Chambre des députés. En effet, l'introduction d'une durée différente (article 60, alinéa 1) s'avérait inefficace s'il y avait toujours la possibilité de dissoudre les deux chambres.

¹³⁶ La loi constitutionnelle n.2 de 1989 concernant les responsabilités ministérielles pour les délits commis dans l'exercice des fonctions met en place des différences entre les deux chambres pour la levée de l'immunité. L'art.5 de cette loi confie au Sénat la *demande de levée de l'immunité parlementaire venant de l'autorité judiciaire* (domanda di autorizzazione a procedere) si les délits contestés ont été commis par des Ministres Sénateurs, des Ministres qui ne sont ni sénateurs ou parlementaires ou s'il s'agit de demandes qui visent des Ministres appartenant aux deux chambres.

¹³⁷ Sur ce point il est intéressant d'observer comment, sans toucher à la possibilité de dissoudre une seule des deux chambres du Parlement.

¹³⁸ En 2008 et en 2010 fut avancée la possibilité de mettre en place une dissolution monocamérale. Mais c'est surtout en 2010 que cette hypothèse prit forme par les déclarations du Premier Ministre « *Sans une majorité à la Chambre des députés on votera uniquement pour le renouvellement de cette Assemblée* ». Cette possibilité était justifiée car l'exécutif à l'époque avait disposé d'une majorité solide au Sénat. Ainsi la dissolution pour la seule chambre des députés reposait sur la prévision du gouvernement d'obtenir une majorité de la même couleur que celle présente dans la deuxième chambre. Toutefois, cette possibilité est absurde et constitutionnellement incorrecte. Limiter la dissolution à une seule chambre porterait atteinte aux droits des électeurs car il n'y a aucune certitude que les électeurs confirment la même majorité dans la chambre dissoute. Que se passerait-il si les électeurs votaient pour une majorité politique différente ? Dans cette circonstance le Président de la République serait contraint à faire recours à une dissolution pour les deux chambres, ramenant ainsi le pays à des élections anticipées deux fois. Enfin il faut souligner que d'un point de vue constitutionnel, la dissolution pour une seule chambre engendrerait une paralysie de l'activité législative car il y aurait une chambre *en fonction* et une chambre *dissoute* qui ne pourrait pas siéger jusqu'à la date des

jamais été appliqué et constitue désormais un cas de *désuétude constitutionnelle*.

Le bicamérisme républicain constitue une évolution par rapport à de celui de l'époque pré-républicaine. Si le *Sénat du Royaume de facto* se plaçait dans une position inégalitaire par rapport à la Chambre des députés en raison de son complexe d'infériorité (voir pages 16,17,18) dû à sa nature non électorale, le Sénat de la République constitue un bon exemple de *deuxième chambre forte*, en raison de l'attribution parfaite des mêmes compétences que la première chambre.

Les différences entre les deux chambres portent sur des aspects mineurs : *l'électorat actif* pour élire les parlementaires (18 ans pour élire les députés, 25 ans pour élire les sénateurs), *l'électorat passif* (25 ans pour être élu député, 40 ans pour les sénateurs), les *effectifs* (630 députés, 315 sénateurs)¹³⁹, les *sénateurs de droit et à vie* prévus par l'alinéa 1 de l'article 59, les *sénateurs à vie de nomination Présidentielle* prévus par l'alinéa 2 de l'article 59¹⁴⁰.

En raison des *très faibles éléments de distinction constitutionnelle* entre les deux chambres, les différences majeures découlent de la *délégation constitutionnelle* faite aux deux chambres. Celle-ci se réalise principalement dans le socle de l'article 64, alinéa 1 qui accorde à chaque chambre le pouvoir de se doter de son règlement.

Plus que sur les dispositions constitutionnelles, ce sont les règlements parlementaires des deux chambres, et plus largement le droit parlementaire, qui permettent de saisir les différences, parfois des plus déraisonnables et injustifiées en raison du bicamérisme égalitaire, entre les deux chambres du Parlement, plus d'ordre procédural que constitutionnel.

C'est ainsi que si en définitive le compromis atteint en Assemblée Constituante était tout sauf logique, fruit de véto croisés bien souvent imprévisibles pour les constituants de l'époque, les acteurs de l'époque étaient loin de s'imaginer que le droit parlementaire aurait, dans les années à venir jouer un rôle très important : dessiner au niveau procédural des différences entre les deux chambres absentes au niveau constitutionnel. Ce faisant le résultat final aboutissait à un paradoxe : si procéduralement les deux chambres traçaient des différences par la voie de leurs règlements respectifs, ces dernières demeuraient injustifiées au niveau constitutionnel.

Ainsi la délégation constitutionnelle risque d'aggraver, voire de compromettre, une des

élections.

¹³⁹ A compter de la XIXème législature, l'électorat actif au Sénat a été homogénéisé à celui de la Chambre des députés. En outre le nombre des parlementaires a été réduit pour les deux chambres : la Chambre des députés comptant 400 députés, le Sénat 200.

¹⁴⁰ Souvent on utilise l'expression *sénateurs viagers* qui paraît toutefois inadaptée eu égard aux dispositions prévues par les deux alinéas de l'article 59 qui prévoient deux catégories distinctes. Les premiers (sénateurs de droit et à vie), les anciens Présidents de la République, deviennent automatiquement sénateurs à vie, sous réserve de renonciation de leur part. Les autres (sénateurs nommés par le Président de la République) sont des sénateurs dont la nomination dépend du pouvoir discrétionnaire du Président de la République à condition que les sénateurs nommés aient illustré la patrie dans les domaines *scientifiques, sociaux, artistiques et littéraires*.

fonctions principales attribuée à tout type de parlement : la fonction législative. Tout ceci permet donc de saisir, encore aujourd'hui, la grande difficulté à faire recourt à un bicamérisme alors qu'aucun élément de distinction n'existe dans la deuxième chambre par rapport à la première. Ce qui en définitive finit par compromettre la réelle utilité d'une deuxième chambre, mettant en place *subrepticement* un monocamérisme déguisé.