



**HAL**  
open science

# Le Contrat de Gouvernement M5\*-Ligue: innovation politique ou désaveu de la Constitution? , RDP

N°6-2019

Adriano Evangelisti

## ► To cite this version:

Adriano Evangelisti. Le Contrat de Gouvernement M5\*-Ligue: innovation politique ou désaveu de la Constitution? , RDP N°6-2019. Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 2019. halshs-02418691

**HAL Id: halshs-02418691**

**<https://shs.hal.science/halshs-02418691>**

Submitted on 19 Dec 2019

**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.

ADRIANO EVANGELISTI  
Doctorant UMR 7318, ilf-gercj  
ED 67, Faculté de droit d'Aix-en-Provence

Le 4 mars 2018 à 23 heures les bureaux de vote fermaient<sup>1</sup>.

Déjà par les premiers sondages sortis des urnes on pouvait observer les prémices d'un véritable *tremblement de terre politique* : le *M5\** premier parti, la *Ligue* première force politique de la coalition de centre-droit et le *Parti Démocrate* (coalition sortante, exécutifs *Letta I*, *Renzi I*, *Gentiloni I*) en dessous de 20%, son plus bas score historique.

La nouvelle géographie politique du Parlement à l'issue des élections se dessinait ainsi.

Au *Senato* (Sénat) :

- *Forza Italia* 61 sièges
- *Fratelli d'Italia* 18 sièges
- *Lega* 58 sièges
- *M5\** 109 sièges
- *Parti Démocrate* 52 sièges
- *Parti des Autonomies* 8 sièges
- Autres 12 sièges<sup>2</sup>

À la Chambre des députés (*Camera dei deputati*) :

- *Forza Italia* 104 sièges
- *Fratelli d'Italia* 32 sièges
- *Lega* 125 sièges
- *M5\** 222 sièges
- *Parti Démocrate* 111 sièges
- Autres 36 sièges<sup>3</sup>

Non seulement les élections constituaient une véritable défaite pour la gauche mais aussi pour les partis traditionnels italiens.

Il s'agissait d'un véritable séisme politique, pour la première fois depuis les élections de 1994<sup>4</sup> il y

---

<sup>1</sup>Les élections du 4 mars ont été les premières dans l'histoire politique italienne à se dérouler dans une seule journée.

En effet, les bureaux de vote étaient ouverts de 7h à 23h alors que pendant les précédentes élections, les bureaux restaient ouverts pendant 2 jours le dimanche et le lundi : de 8h à 22h le dimanche, de 7h à 15h le lundi. Il s'agissait d'une nouveauté introduite par la loi des finances de 2013 (loi 147 du 27 décembre 2013). En effet la loi des finances de 2013 apporta des modifications au niveau des futures consultations électorales dans les *alinéas 398, 399 et 400*. Avec la finalité de réduire les dépenses de l'État (en jargon politique italien *spending review*), les ressources financières prévues pour faire face aux dépenses des *élections politiques, administratives, européennes* et pour les *référendums* avaient été réduits à 100 millions d'euro à compter de l'année financière 2014 (alinéa 398). En conséquence de cette réduction, il est prévu qu'à partir de l'année 2014, les bureaux de vote restent ouverts uniquement le dimanche de 7h à 23h (alinéas 399). Suite à ces nouveautés concernant les journées de vote, aucune loi de finances n'a remis en cause ces dispositions. Ainsi la première application de l'alinéa 399 pour les *élections politiques* a été faite le 4 mars 2018.

Cfr.<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/12/27/13G00191/sg>, site consulté le 27 octobre 2018.

Comme pour les précédentes élections de 2013 celle de 2018 appliquait le *Election Day* : vote dans la même journée pour les *législatives* et pour les *régionales* dans les Régions où le Conseil Régional devait être renouvelé.

<sup>2</sup>Cfr.<http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Gruppi/Grp.html>, site consulté le 27 octobre 2018

<sup>3</sup>Cfr.<http://www.camera.it/leg18/46>, site consulté le 27 octobre 2018

<sup>4</sup> Les élections de 1994 virent un Parlement *quasi* sans majorité. À la Chambre des députés la coalition de centre-droit disposait d'une majorité, mais au Sénat aucune force politique n'atteignait une majorité autonome : les centre-droit pouvait disposer de 366 députés, alors que la majorité requise était de 316, au Sénat le centre-droit disposait de 156

avait un Parlement sans majorité (*Hung Parliament*) : aucune force politique ne disposait d'une majorité autonome pour former un gouvernement.

Déjà les élections de 2006 accouchaient d'un Parlement à *moitié paralysé* avec une majorité incertaine au Sénat.

À la Chambre des députés<sup>5</sup> :

- 348 députés de centre-gauche
- 281 de centre-droit

Au Sénat<sup>6</sup> :

- 158 sénateurs de centre-gauche
- 156 de centre-droit
- 7 sénateurs viagers
- 1 sénateurs indépendants

Le Gouvernement *Prodi II* (2006-2008) qui s'installa disposait d'une majorité solide à la Chambre basse italienne, mais sa majorité était quasi inexistante au Sénat, et c'est dans cette assemblée que le 24 janvier 2008 il fut renversé.

Néanmoins les élections de 2006 pour la XVème législature italienne voyaient toujours une coalition qui disposait d'une majorité dans les deux assemblées, et reflétaient un *équilibre bipolaire* entre la droite et la gauche italienne.

Avec les élections de 2013 les équilibres bipolaires furent bouleversés avec l'exploit électoral du M5\* qui à sa première élection obtint 25% des suffrages. La fin du bipolarisme se traduisait par une situation de quasi-ingouvernabilité au Parlement.

Une majorité de gauche était présente à la Chambre des députés<sup>7</sup> :

- 340 députés de la coalition de gauche
- 124 de centre-droit
- 108 du M5\*
- 45 de la coalition de *Mario Monti*

Mais au Sénat aucun parti ne disposait d'une majorité<sup>8</sup> :

- 123 sénateurs de gauche
- 117 de centre-droit
- 54 du M5\*
- 19 de la coalition de *Mario Monti*

Si alors les élections de 2013 donnaient lieu à un Parlement quasi bloqué, les dernières élections du 4 mars 2018, qui se déroulèrent avec une nouvelle loi électorale au scrutin proportionnel, ont donné lieu à une *ingouvernabilité totale* car aucune force politique ne disposait d'une majorité dans les deux assemblées.

La situation était extrêmement compliquée et aggravée par le *bicamérisme parfait* italien : pour l'approbation des lois les deux chambres ont exactement les mêmes fonctions sans possibilité que l'une puisse prévaloir sur l'autre et le Gouvernement pour s'installer nécessite un vote de confiance qui doit être accordé par les deux chambres.

---

sénateurs alors que le quorum était fixé à 158 voix. Le Gouvernement *Berlusconi I* put s'installer au Sénat grâce au soutien des *sénateurs viagers* qui permirent à l'exécutif d'atteindre 158 voix contre 155 de l'opposition.

<sup>5</sup>Cfr.[http://www.repubblica.it/speciale/2006/elezioni/camera/riepilogo\\_nazionale.html#](http://www.repubblica.it/speciale/2006/elezioni/camera/riepilogo_nazionale.html#), site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>6</sup>Cfr.<http://www.repubblica.it/speciale/2006/elezioni/senato/index.html>, site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>7</sup>Cfr.[http://www.repubblica.it/static/speciale/2013/elezioni/camera/riepilogo\\_nazionale.html](http://www.repubblica.it/static/speciale/2013/elezioni/camera/riepilogo_nazionale.html), site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>8</sup>Cfr.<http://www.repubblica.it/static/speciale/2013/elezioni/senato/>, site consulté le 27 octobre 2018.

L'absence de majorité dans les deux assemblées rendait la formation du gouvernement très complexe, d'autant plus que les deux partis les plus à même de former un gouvernement de coalition (*Parti Démocrate, Forza Italia*) avaient obtenu un résultat si décevant qu'il rendait impossible une alliance entre la gauche et la droite. Pour former un gouvernement il était alors nécessaire de construire une alliance qui devait nécessairement englober le parti qui avait remporté les élections : le M5\*.

Aux résultats des élections suivait une longue phase d'impasses politiques et institutionnelles aboutissant *in extremis* à la formation d'un « improbable » Gouvernement entre M5\* et la Ligue (I) dont le programme politique avait été fixé dans un *Contrat* (II) qui interroge sur le plan juridique.

## I- UNE SUCCESSION D'IMPASSES ET LA FORMATION *IN FINE* DU GOUVERNEMENT CONTE I

La Constitution italienne prévoit une forme de gouvernement parlementaire, les électeurs au moment du vote choisissent les parlementaires des assemblées qui sont toutes les deux élues au suffrage universel direct. C'est ensuite sur la base de la majorité présente au Parlement que le Gouvernement est formé.

En ce qui concerne le Gouvernement, la Constitution discipline la composition de l'exécutif, prévoyant qu'il se compose du Premier Ministre et des Ministres qui forment le *Conseil des Ministres* (alinéa 1, art.92), et la *nomination* du Gouvernement par le Président de la République qui nomme *sur proposition du Premier Ministre* les Ministres (alinéa 2, art.92).

Ensuite elle prévoit que les membres du Gouvernement pour entrer en fonction prêtent serment auprès du Président de la République (art.93).

Selon la Constitution, après sa nomination, le Gouvernement doit obtenir la confiance des deux assemblées. Ces dernières peuvent la lui accorder ou la lui retirer à tout moment au moyen d'une *motion de défiance* qui est votée au *scrutin nominal* (chaque parlementaire doit exprimer publiquement son vote par *un oui, non* ou *l'abstention* en défilant sous les bancs du Gouvernement).

Si la Constitution discipline la composition du Gouvernement, la personnalité chargée de le nommer, le serment des membres du Gouvernement et l'obtention de la confiance, aucun détail n'est fourni concernant la procédure de nomination du Gouvernement par le Président de la République. Celle-ci relève de règles non écrites, de la *pratique présidentielle*.

Lorsque le Président de la République nomme le Premier Ministre et les Ministres, le choix du Président est lié aux résultats électoraux : la nomination du chef de l'exécutif retombe sur le leader du parti qui a remporté les élections. Le problème se pose lorsqu'aucune coalition ou parti n'a remporté les élections ou si les résultats électoraux ne permettent pas à une coalition de pouvoir bénéficier d'une majorité parlementaire autonome. Dans ces circonstances, le pouvoir de nomination du Président dans le choix du Premier Ministre devient plus discrétionnaire et moins subordonné aux résultats des élections.

Plus le résultat politique est incertain et plus les prérogatives du Président de la République s'élargissent pour arriver à la formation du gouvernement (ce que la doctrine italienne qualifie de pouvoir *accordéon*).

Telle fut la situation qui se présenta devant le Président de la République lors des élections de 2018. La difficulté du Président fut celle de faire comprendre aux partis qu'aucun d'entre eux ne pouvait former un gouvernement et qu'il fallait composer des alliances entre partis qui avaient été opposés pendant la campagne électorale.

Pour mieux appréhender cette phase politique complexe, il est important d'analyser les étapes de la formation du Gouvernement (A) et ensuite les consultations atypiques qui eurent lieu pour former le

### A- La procédure de formation du Gouvernement

En Italie le processus qui conduit à la naissance du Gouvernement a lieu dans deux circonstances différentes :

- Au moment d'une crise de Gouvernement, lorsque le Parlement vote une motion de défiance à l'égard de l'exécutif ou quand la majorité n'existe plus au Parlement ;
- Après des élections politiques qui peuvent avoir lieu en cas de fin naturelle de la législature (5 ans) ou en cas de fin de législature anticipée (dissolution des deux chambres avant 5 ans).

L'acte initial du processus qui conduit à la formation du Gouvernement sont les *Consultazioni* (Consultations) qui ne sont pas disciplinées en Constitution et sont régies par des règles non écrites. Les consultations sont organisées par le Président de la République qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire très large. Pour certains auteurs, elles relèvent de la *courtoise institutionnelle*<sup>9</sup>. Mais si cette procédure relève de *règles non écrites*, au fil du temps les consultations se sont institutionnalisées donnant lieu à des pratiques consolidées, voire même des *conventions constitutionnelles*.

Généralement c'est le Président de la République qui fixe une date à partir de laquelle elles seront organisées, celles-ci interviennent toujours après la première réunion du nouveau Parlement et l'élection des Présidents des Assemblées : le Président du Sénat, deuxième charge de l'État, le Président de la Chambre des députés, troisième charge. La durée des consultations est un choix libre du Chef de l'État qui peut les organiser sur une ou plusieurs journée(s).

L'objectif des consultations est de parvenir à la nomination du Premier Ministre et du Gouvernement, le Président doit trouver une personnalité capable d'obtenir la confiance du Parlement. Les Consultations permettent alors au Président de vérifier l'existence d'une majorité parlementaire qui puisse soutenir un exécutif.

La procédure classique des consultations prévoit que le Président reçoit au siège de la Présidence de la République les présidents des groupes parlementaires accompagnés par les personnalités les plus représentatives du parti, les *secrétaires des partis politiques*. Le Président consulte aussi, plus pour une raison de courtoise parlementaire, les *Présidents des deux Assemblées* et les *anciens présidents de la République* qui, aux termes de l'article 59 alinéa 1 de la Constitution, deviennent sauf renonciation *sénateurs de droit et à vie*. Le Président peut aussi entendre toutes les personnalités qu'il souhaite, donc aussi des sujets externes au Parlement, afin qu'il puisse avoir toutes les positions politiques des partis politiques et de leurs négociations en vue de la formation du gouvernement<sup>10</sup>.

La convocation aux consultations faite par les organes internes de la Présidence de la République est rendue publique. La Présidence de la République indique le calendrier des consultations et les horaires à partir desquels seront entendues les différentes personnalités<sup>11</sup>.

<sup>9</sup>Cfr. Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, *Diritto Pubblico*, Giappichelli editore, cit.p.166.

<sup>10</sup>Cfr. *Ibidem*, cit.p.165-166.

<sup>11</sup>La formule utilisée est généralement la suivante : « *Le Bureau de Presse de la Présidence de la République communique la composition des délégations qui vont rencontrer le Président de la République pendant les consultations pour la formation du Nouveau Gouvernement* ». Ensuite sont indiqués les horaires correspondants à chaque délégation :

10.30 Président du Sénat

11.30 Président de la Chambre des députés

12.30 sénateurs de droit et à vie [...]

Cfr. <https://www.quirinale.it/elementi/3045>, site consulté le 27 octobre 2018.

Les consultations se déroulent dans le bureau du Président de la République (*Studio della Vetrata*) et leur contenu reste *réservé*. Il n'y a pas de compte rendu qui permet de connaître les échanges entre les différentes délégations et le Président de la République. Toutefois, lorsque chaque délégation termine son entretien avec le Président, il est *d'usage* qu'elle fasse une déclaration à la presse dans laquelle sont mentionnées les éléments généraux qui ont été abordés lors de la réunion avec le Président.

Les groupes parlementaires sont absolument libres de choisir le contenu de leur discours qui toutefois (par *politesse institutionnelle*) ne peut dévoiler intégralement le contenu exact des échanges. Les déclarations dans la majorité des cas se limitent à fournir des éléments politiques : *éventuel soutien à un gouvernement, point d'un programme de gouvernement, priorité de l'action du prochain gouvernement*.

À la fin des consultations, le chef de l'État prononce aussi un *discours à la presse*. Encore une fois il dispose de toute liberté pendant ce discours qui généralement contient toujours une indication sur les résultats des consultations : le Président fait savoir s'il a trouvé une majorité parlementaire capable de soutenir un gouvernement. Actuellement ses discours sont consultables sur le site internet de la Présidence de la République<sup>12</sup>. Pendant les dernières consultations, il faut aussi souligner que pour la première fois le site internet de la Présidence a publié des extraits vidéos à l'issue des consultations avec les groupes parlementaires, des photos et aussi des *Tweets*<sup>13</sup>.

Il est possible que les consultations n'aboutissent pas, rendant ainsi indispensables des *consultations supplémentaires*. Ces dernières se poursuivent jusqu'à ce qu'un accord puisse aboutir. La longueur des consultations dépend des résultats des élections : en présence d'un parti ou d'une coalition gagnante, les consultations sont une simple formalité et se concluent avec l'accord pour la formation du Gouvernement avec la personnalité politique qui a remporté les élections. Lorsque les résultats sont incertains (généralement quand est en vigueur une loi au scrutin proportionnel) les consultations occupent une place centrale car elles contribuent à la détermination d'éventuelles ententes entre les partis, nécessaires pour la constitution du programme du Gouvernement et ensuite pour sa nomination.

Si les consultations ne produisent aucun résultat, le Président dispose toujours de la possibilité de dissoudre les chambres pour des *élections anticipées* (art.88 alinéa 1).

La dissolution est une prérogative présidentielle qui est exercée généralement en dernier ressort pour résoudre une crise politique. Avant de faire recours à cet instrument le Président vérifie *scrupuleusement* l'absence d'une majorité pour soutenir un exécutif. Il mérite d'être observé que le recours à la dissolution est utilisé par le Président de la République au milieu d'une législature : par exemple un gouvernement après deux ans n'a plus le soutien de sa majorité et aucune autre majorité se dégage au Parlement pour former un nouvel exécutif. Le Président dissout alors les assemblées. Si par contre au début d'une nouvelle législature le Parlement n'arrive pas à exprimer une majorité, en raison d'un résultat électoral très incertain, il est peu probable que le Président décide de dissoudre les chambres sans que la législature commence (cette hypothèse ne *s'est jamais* vérifiée dans toute l'histoire constitutionnelle italienne). En effet durant toute l'histoire républicaine, il a toujours été formé un Gouvernement pour que la législature puisse commencer. Il est arrivé que quelques mois après le début de la législature les gouvernements entrent en crise et que, après des consultations, les chambres aient été dissoutes.

La motivation réside dans le fait que le Président veut éviter que les élections soient *inutiles*, c'est à dire que la volonté des électeurs doit donner lieu à la naissance d'un gouvernement. Même en présence d'un Parlement sans majorité, le Président fait tous les efforts nécessaires pour qu'une

---

<sup>12</sup><https://www.quirinale.it/elementi/1330>, site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>13</sup>La longue phase des consultations a vu tous les partis politiques faire un grand recours aux réseaux sociaux (facebook, tweeter) afin de donner à tous pris une image de transparence vis à vis de l'opinion publique. L'élément intéressant c'est que aussi la Présidence de la République a voulu donner une image d'institution transparente, ce qui signifie d'une manière que le Président de la République a voulu adapter son style aux nouvelles tendances sociétales.

majorité parlementaire puisse naître.

Quand les consultations donnent lieu à un accord pour un exécutif, le Président de la République confère un *mandat* à la personne capable d'avoir le soutien du Parlement. Le mandat est toujours conféré *oralement* par le Président et la convention constitutionnelle exige une *acceptation sous réserve* par la personne chargée de former le gouvernement<sup>14</sup>.

Cette *réserve* est toujours levée par la personnalité qui a reçu la tâche de former l'exécutif :

- En cas de résultat positif, lorsqu'un accord est trouvé avec les partis qui vont former l'exécutif ;
- En cas de résultat négatif, quand on ne parvient pas à trouver un accord entre les partis, le mandat est alors remis au Président de la République.

La réserve consiste à déterminer la *liste des Ministres* à proposer au Chef de l'État, qui dispose uniquement du pouvoir de nomination des Ministres et qui peut formuler des *vétos* sur certains Ministères importants (*Justice, Affaires Étrangères, Économie*) et sur le *programme de Gouvernement*, dont le contenu doit recueillir l'approbation de l'ensemble des partis de la coalition en vue du *vote de confiance* du Parlement.

Si la réserve est levée de manière positive, le Secrétaire de la Présidence de la République fait une déclaration devant la presse indiquant que la personnalité chargée de former le gouvernement a accompli sa mission<sup>15</sup>. Du point de vue juridique, à ce stade, le Président de la République procède à la *nomination*, par propre décret, du Président du Conseil des Ministres et, sur proposition de ce dernier, des Ministres composant l'exécutif. La communication de l'équipe gouvernementale est faite oralement par le Président du Conseil, après avoir été nommé par le Président de la République, devant la presse à l'issue de l'entretien avec le chef de l'État<sup>16</sup>.

Après la *nomination*, dans un délai très court (généralement moins de 24 heures), le Président du Conseil et les Ministres doivent prêter serment<sup>17</sup> devant le Président de la République selon l'article 93 de la Constitution. Avec ce serment, le Président du Conseil et les Ministres assument juridiquement l'exercice de leurs fonctions. Ce moment constitue la fin des consultations présidentielles pour la formation du Gouvernement. Au moment de ce serment le Président de la République procède à la *contresignature* des décrets de nomination des Ministres et du Premier Ministre. Il s'agit juridiquement du premier acte qui est accompli par chaque nouveau Président du Conseil<sup>18</sup>.

Enfin, après avoir prêté serment, la dernière étape pour le Gouvernement est d'*obtenir la confiance* des deux chambres qui composent le Parlement (*vote de confiance initiale*).

La procédure de formation du Gouvernement est un acte séparé du vote de confiance du Parlement, mais il est important de préciser que ces deux procédures sont intimement liées car un Gouvernement est nommé en vue d'obtenir la confiance du Parlement. Le Gouvernement n'est dans

---

<sup>14</sup>Cfr. *Idem*.

<sup>15</sup>Le Secrétaire utilise cette formule : « *Aujourd'hui, le Président de la République a rencontré la personne chargée de former le nouveau gouvernement qui, après avoir dissout la réserve formulée au moment de l'acceptation de son mandat, a accepté de former le nouveau gouvernement, en soumettant au Président de la République les propositions des Ministres composant l'exécutif aux termes de l'article 92 de la Constitution. Le Président du Conseil des Ministres donnera maintenant lecture de la liste des Ministres* ». Cfr. <https://www.youtube.com/watch?v=XGElrWNsCCI>

<sup>16</sup>La formule utilisée, par protocole, reste toujours la même : « *Je vous communique la liste des Ministres qui feront partis du Gouvernement. Au Ministère..... le ....[...]* ». Cfr. <https://www.youtube.com/watch?v=6nDjsD6ccec&t=30s>

<sup>17</sup>Le serment fait par le Président du Conseil et les Ministres implique la lecture d'une formule écrite : « *Je jure d'être fidèle à la République, d'observer loyalement la Constitution et les lois, et d'exercer mes fonctions dans l'intérêt exclusive de la Nation* ». Cfr. <https://www.youtube.com/watch?v=QaKofVP6glc>

<sup>18</sup>*Ibidem*, cit. p.167.

la plénitude de ces fonctions qu'après le vote du Parlement<sup>19</sup>.

La Constitution discipline le vote de confiance aux articles 93 et 94 :

- Ce vote de confiance est *obligatoire* « *Le Gouvernement doit obtenir la confiance des deux chambres* »
- Il a lieu au moyen d'une *motion motivée* présentée par les parlementaires de la majorité et votée par *appel nominal* (le vote de chaque parlementaire est public) qui porte sur le *programme du Gouvernement*, approuvé au préalable en Conseil des Ministres.
- Le vote a lieu au maximum 10 jours après le serment devant le Président de la République, faute de quoi le gouvernement est constitutionnellement contraint de démissionner<sup>20</sup>.

La confiance est accordée lorsque la motion est approuvée dans les deux chambres. Pour être approuvée, la Constitution ne prévoit pas un quorum particulier, la *majorité simple* suffit (à noter que le même seuil est prévu pour la motion de défiance).

L'obtention de la confiance est indispensable, avant le vote du Parlement l'activité de l'exécutif est limitée à la gestion des affaires courantes. Pour cette raison le *Gouvernement devant obtenir la confiance* et le *Gouvernement démissionnaire* (suite à la fin anticipée de la législature, fin naturelle de la législature ou par l'approbation d'une motion de censure) se trouvent dans la même situation. La différence réside dans les deux situations politiques : gouvernement renversé, gouvernement formé mais n'ayant pas encore obtenu la confiance du Parlement.

Lorsque la situation politique se révèle extrêmement complexe, le Président peut, avant de conférer un *mandat* pour former un gouvernement, recourir à deux autres instruments : le *preincarico* (le pré-mandat), le *mandato esplorativo* (le mandat exploratif).

Ces instruments sont utiles au Président pour recueillir des informations supplémentaires en vue de la formation du Gouvernement.

Le *mandato esplorativo* est conféré à une personnalité neutre, généralement il s'agit d'un des Présidents des Assemblées parlementaires (à ce jour, il a toujours été conféré au Président du Sénat), qui effectue une activité complémentaire à celle faite par le Chef de l'État pendant les consultations. Il s'agit donc d'un autre type de consultations effectuées par une personnalité différente du Président de la République. Les modalités de consultations sont à la discrétion de la personnalité qui a reçu le *mandato esplorativo*. Toutefois, le Président de la République peut fixer un délai pour la durée de ce mandat. Ce fut le cas lors des dernières consultations de 2018.

La personnalité qui reçoit le mandat de former un gouvernement est différente de celle ayant reçu le *mandato esplorativo*. Donc généralement la personne à qui l'on confie ce mandat n'a pas comme objectif de devenir le premier Ministre. Il s'agit alors d'une sorte de *mandat d'aide* au Président de la République.

Le *Preincarico* est confié à une personne dont le Chef de l'État estime qu'il pourra avoir de fortes chances de former un gouvernement<sup>21</sup>. En cas de résultat favorable le *preincarico* se transforme en *incarico*. Généralement la personne à laquelle sera attribué le *incarico* est la même que celle ayant reçu le *preincarico*.

Enfin un autre instrument utilisé par le Président de la République est le *reincarico* qui consiste, en cas de crise de gouvernement, à mandater à nouveau le Premier Ministre démissionnaire afin qu'il demande au Parlement un nouveau vote de confiance pour vérifier si sa majorité existe encore.

---

<sup>19</sup>*Idem.*

<sup>20</sup>Cfr. [https://www.senato.it/1025?sezione=130&articolo\\_numero\\_articolo=94](https://www.senato.it/1025?sezione=130&articolo_numero_articolo=94), site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>21</sup>L'histoire constitutionnelle italienne a connu des cas où le *preincarico* a eu un résultat négatif, en raison de l'incapacité d'établir une alliance entre les partis politiques. On peut rappeler le *preincarico* qui a été conféré à Pierluigi Bersani en 2013 qui se conclut avec l'échec du Parti Démocrate de faire une alliance avec le M5\*. Cfr. <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14762>



## B- Les consultations pour la formation du Gouvernement Conte I

Les consultations qui ont eu lieu après les élections du 4 mars 2018 ont été les plus longues de toute l'histoire républicaine italienne : 88 jours au total.

Le *Hung Parliament* était la conséquence de la nouvelle loi électorale 165/2017 qui réintroduisait le scrutin proportionnel. En raison du *tripolarisme*, ce scrutin ne permettait à aucun parti de bénéficier d'une majorité autonome (possibilité qui aurait eu lieu en présence d'une loi majoritaire, à *double tour* ou avec un *bonus majoritaire*).

La première réunion du Parlement, en application de l'art.61 de la Constitution alinéa 1, eut lieu le 23 mars avec la tâche d'élire les nouveaux Présidents d'Assemblées.

Au Sénat l'art.4 du règlement permet, à partir du 4<sup>ème</sup> scrutin, d'élire le Président à la majorité simple si aucun candidat n'a été élu à la majorité absolue lors des précédents scrutins<sup>22</sup>.

À la Chambre des députés la situation est différente : le règlement prévoit une majorité des 2/3 pour élire le Président lors des 3 premiers scrutins<sup>23</sup>, la majorité des membres lors du 4<sup>ème</sup> scrutin.

En raison de la composition du nouveau Parlement, le M5\* pouvait élire le Président du Sénat (vu qu'il disposait à la haute assemblée de la majorité relative des sièges, 109 sénateurs), mais à la Chambre des députés un accord lui était indispensable avec d'autres forces politiques puisque le M5\* avait 222 députés, loin des 316 députés nécessaires pour élire le Président.

Si l'élection des Présidents des Chambres n'est pas directement liée à la formation du Gouvernement, il apparaissait évident que des accords entre les partis pour élire les Présidents d'Assemblées auraient pu être le début d'éventuels et futurs accords pour la naissance du nouveau gouvernement.

L'élection des nouveaux Présidents revêtait aussi une importance pour le Président de la République, pour deux raisons :

- Premièrement, lorsque les consultations sont organisées, le Président reçoit toujours les Présidents des deux Assemblées qui sont des interlocuteurs privilégiés. C'est aussi pour cette raison que les consultations ont lieu, généralement, 1 mois après les élections afin de permettre l'élection des nouveaux Présidents ;
- Deuxièmement, les alliances qui se sont formées autour de leurs élections peuvent constituer des *indices précieux* pour le Président de la République.

Les candidats élus ont été *Roberto Fico (M5\*)* à la Chambre des députés, *Maria Elisabetta Alberti Casellati (Forza Italia)* au Sénat.

Cette élection fut possible grâce un accord entre le M5\* et la *Ligue* : le M5\* au Sénat (où il disposait de sièges suffisant pour élire le Président<sup>24</sup>) a voté pour un candidat de droite, de cette manière la droite a voté pour un candidat du M5\* à la Chambre des députés. Il s'agissait donc d'un classique accord politique, selon la formule *do ut des*, qui laissait entrevoir une future alliance gouvernementale entre la coalition de centre-droit (*Forza Italia, Lega, Fratelli d'Italia*) et le M5\*.

---

<sup>22</sup>Cfr.<https://www.senato.it/1044?articolo=994&sezione=142>, site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>23</sup>Cfr.[http://leg16.camera.it/438?shadow\\_regolamento\\_capi=917&shadow\\_regolamento\\_articoli\\_titolo=Articolo%204](http://leg16.camera.it/438?shadow_regolamento_capi=917&shadow_regolamento_articoli_titolo=Articolo%204), site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>24</sup>Le M5\* pouvait élire de manière autonome son Président du Sénat, toutefois il préférerait obtenir la Présidence de la Chambre des députés pour une raison purement politique : la Chambre des députés a le double des parlementaires (630) par rapport au Sénat (315), en élisant Président de la Chambre des députés un candidat du M5\* ce dernier pouvait mieux conduire sa bataille politique contre les *dépenses inutiles* du Parlement. Ces dernières sont supérieures à la Chambre des députés en raison de l'effectif plus important de parlementaires et de fonctionnaires. Un Président de la Chambre des députés du M5\* aurait été utile à la propagande politique pour rationaliser les dépenses (notamment la réduction des indemnités des anciens parlementaires, ce qu'on appelle le *vitalizio* : une indemnité que perçoivent à vie les anciens parlementaires.

Après l'élection des deux Présidents, le 4-5 avril 2018 eurent lieu les premières consultations pour former le nouvel exécutif<sup>25</sup>.

Pour former un gouvernement il y avait trois solutions : M5\*-*Coalition de Centre-droit*, M5\*-Ligue (sans les autres partis de la coalition de droite), M5\*-*Parti Démocrate*.

Les premières consultations n'aboutirent à aucun résultat et il fut nécessaire d'en organiser d'autres qui se déroulèrent les 12 et 13 avril et qui furent également un échec.

Le Président de la République à l'issue de ces consultations, rappelait (le 5 avril) la « *finalité des consultations pour l'émergence, aux termes des articles 92 et 94, d'une majorité qui puisse soutenir un gouvernement*<sup>26</sup> ». À conclusion de la deuxième consultation le 13 avril il affirmait que « *d'après ces dernières consultations aucune majorité n'est possible pour un nouvel exécutif [...]. Je vais attendre quelques jours pour proposer une solution*<sup>27</sup> ».

Après l'échec des consultations, le Président décida de recourir au *mandato esplorativo* confié au Président du Sénat afin de vérifier la possibilité d'une majorité entre la coalition de centre-droit et le M5\*<sup>28</sup> dans un délai de 2 jours.

L'impossibilité de former une nouvelle majorité était politique : le M5\* était favorable pour s'allier avec la Ligue mais pas avec Berlusconi et la coalition de centre-droit.

Suite à cet échec, le Président utilisa à nouveau le *mandato esplorativo* (le 23 avril 2018) confié au Président de la Chambre des députés pour vérifier cette fois une majorité entre le M5\* et le Parti-Démocrate dans un délai de 2 jours<sup>29</sup>. Malgré l'ouverture d'un dialogue entre ses forces politiques, le *courant politique* associé à l'ancien Premier Ministre *Matteo Renzi* s'opposa à cette alliance. Ainsi le *mandato esplorativo* se conclut une nouvelle fois par un échec (on peut observer ici le recours par le Président à deux *mandats exploratifs consécutifs* dans un délai assez court, 2 jours, et avec un périmètre politique restreint, M5\*/Centre-Droit, M5\*/Parti Démocrate. Cela témoigne d'une *volonté rationalisante* de la part du Chef de l'État pour résoudre le plus rapidement possible la crise politique italienne).

Suite aux échecs des mandats exploratifs, le Président convoqua de nouvelles *consultations rapides* dans la journée du 7 mai 2018 qui n'aboutirent à aucun résultat<sup>30</sup>.

Le Président affirmait alors dans un discours<sup>31</sup> « *Dans les semaines dernières j'ai vérifié toutes les solutions possibles dans un Parlement sans majorité [...]. La tentative de former une majorité entre le Centre-Droit et le M5\* n'a pas réussi. Aussi la formation d'une majorité entre la Ligue et le M5\* a été impossible. Et en dernier ressort l'impossibilité d'une alliance entre le M5\* et le Parti Démocrate.*

*Dans les consultations d'aujourd'hui, j'ai demandé aux forces politiques s'il y avait de nouvelles possibilités d'ententes mais j'ai hélas constaté que les positions n'avaient pas changé.*

*Il n'y a donc aucune possibilité de former un gouvernement soutenu par une majorité politique. [...] Si les accords politiques sont impossibles, les partis permettent la naissance d'un **gouvernement neutre** qui démissionnerait immédiatement lorsqu'une majorité politique se formerait.*

*En l'absence de la condition ci-dessus, le gouvernement neutre aurait la seule tâche d'approuver une nouvelle loi des finances et d'organiser des nouvelles élections.*

*L'hypothèse alternative serait de convoquer de nouvelles élections avec ce gouvernement neutre en été ou au début de l'automne.*

*En sachant qu'il s'agirait de **la première fois** où une législature se termine sans avoir même commencé. La première fois que le vote populaire n'est pas utilisé et ne produit aucun effet.*

*L'initiative appartient aux partis politiques[...] : former un gouvernement neutre qui resterait en fonction jusqu'à la fin de l'année ou bien organiser de nouvelles élections pendant l'été ou à*

<sup>25</sup>Cfr.<https://www.quirinale.it/page/20180404>, site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>26</sup>Cfr.<https://www.quirinale.it/elementi/1330>, site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>27</sup>Cfr.<https://www.quirinale.it/elementi/1332>, site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>28</sup>Cfr.<https://www.quirinale.it/elementi/8062>, site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>29</sup>Cfr.<https://www.quirinale.it/elementi/3170>, site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>30</sup>Cfr.<https://www.quirinale.it/elementi/1337>, site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>31</sup>Traduction libre de l'auteur.

*l'automne*<sup>32</sup>».

L'annonce de la formation du gouvernement neutre par la Présidence rendit possible l'alliance entre M5\* et la Ligue, brisant ainsi l'alliance dans la coalition de centre-droit. Les deux partis s'accordaient sur le nom de *Giuseppe Conte* au poste de premier Ministre. Ainsi le 23 mai le Président confia à ce dernier le mandat pour former le gouvernement<sup>33</sup>.

La Ligue et le M5\* s'étaient présentés aux élections dans deux champs politiques opposés, pour parvenir à un accord sur le programme de gouvernement ils négocièrent un *contrat de gouvernement (le contrat pour le Gouvernement du changement)* qui fut ratifié par leurs adhérents<sup>34</sup>. Au moment de la définition de la liste des Ministres toutefois surgit un problème, à la fois politique et juridique. Les deux partis souhaitaient nommer *Paolo Savona* Ministre de l'Économie, économiste eurosceptique qui préconisait une éventuelle sortie de l'Italie de la zone euro, mais le Chef de l'État souhaitait nommer pour ce Ministère une personnalité plus européiste. Si politiquement les deux partis voulaient nommer Paolo Savona, du point de vue juridique la nomination des Ministres est une prérogative qui appartient au chef de l'État qui ne peut subir aucune pression politique. Accepter ce *diktat* aurait été équivalent à annuler les prérogatives que la Constitution accorde au Chef d'État. Le Président proposa aux partis de choisir une autre personne mais les partis refusèrent. Pour cette raison Giuseppe Conte le 27 mai remit son mandat<sup>35</sup>.

Il s'agissait d'un événement sans précédent dans l'histoire italienne, pour deux raisons :

- Un candidat remettait son mandat, non pas pour un problème au niveau du programme gouvernemental, mais sur le nom d'un Ministre ;
- Pour la première fois la personne chargée de former le Gouvernement posait un *veto politique* sur le nom d'un Ministre et refusait les recommandations du Chef de l'État. Il s'agissait d'une sorte de *convention constitutionnelle implicite*<sup>36</sup> celle d'accepter les noms qui étaient suggérés par le Président pour certains Ministères clefs.

Lorsque Conte remit son mandat, le Président décida de confier à *Carlo Cottarelli (économiste italien)* le mandat pour former un *Gouvernement neutre*<sup>37</sup>.

Mais le M5\* et la Ligue annoncèrent qu'ils n'auraient pas soutenu cet *exécutif technique* et les autres partis (*Parti Démocrate, Forza Italia, Liberi e Uguali, Fratelli d'Italia*) manifestèrent les mêmes intentions. Ainsi le Gouvernement aurait été un *Gouvernement sans confiance* : exécutif qui n'ayant pas la confiance du Parlement serait obligé de démissionner et de rester en fonction pour les affaires courantes. La seule tâche de cet exécutif aurait été l'organisation des nouvelles élections.

C'est pour cette raison que Carlo Cottarelli, après avoir établi la liste des Ministres et le programme de l'exécutif, remit son mandat au Président, jugeant que la naissance d'un *gouvernement politique* était la meilleure solution pour le pays<sup>38</sup>.

Pendant la même journée, le 31 mai 2018, le Président de la République confia à nouveau le *mandat* à Giuseppe Conte et fixa pour le lendemain le serment des membres du Gouvernement<sup>39</sup>. Avec cet acte, le 1 juin 2018, se terminait la longue phase d'impasses pour la formation de l'exécutif.

<sup>32</sup>Cfr. <https://www.quirinale.it/elementi/1337>, site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>33</sup>Cfr. <https://www.quirinale.it/elementi/3261>, site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>34</sup>La même journée, les deux partis ont soumis le Contrat de Gouvernement à l'approbation de leurs adhérents. Toutefois, le texte soumis n'était pas le même : en effet la Ligue soumettait la version initiale du Contrat, plus proche de leur programme, et non la version définitive approuvée par les adhérents M5\*.

<sup>35</sup>Cfr. <https://www.quirinale.it/page/2018-05-07>, site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>36</sup>À ce titre il est possible d'évoquer plusieurs précédents pour confirmer cette convention. Pendant les Gouvernements Berlusconi I (1994) et IV (2008-2011) sur le nom du Ministre de la Justice fut accepté le nom proposé par le Président de la République et aussi pendant le Gouvernement Renzi I (2014-2016). Dans ces deux circonstances, les personnes qui avaient reçu le mandat pour former le Gouvernement avaient accepté *ob torto collo* les indications du Président.

<sup>37</sup>Cfr. <https://www.quirinale.it/elementi/8092>, site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>38</sup>Cfr. <https://www.quirinale.it/elementi/8096>, site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>39</sup>Cfr. <https://www.quirinale.it/elementi/3284>, site consulté le 27 octobre 2018.

Ensuite le 5 juin et le 6 juin le Gouvernement obtint la confiance du Sénat et de la Chambre des députés.

## II- LE CONTRAT POUR LE GOUVERNEMENT DU CHANGEMENT M5\*-LIGUE

Si chaque exécutif dirige sa politique sur la base d'un programme, le Gouvernement Conte I décidait de franchir une étape supplémentaire : son programme faisait l'objet d'un *contrat notarié* entre les deux partis de la majorité : *M5\** et *Ligue*.

Il intéressant d'analyser sa structure (A) et de se concentrer sur un organe emblématique stipulé au Contrat ou élaboré dans le Contrat, le *Comité de Conciliation* (B).

### A- La structure du Contrat

Le Contrat de Gouvernement est un contrat politique de 57 pages<sup>40</sup>.

Afin de donner une valeur juridique au contrat ce dernier prévoit deux signatures *authentifiées* par un notaire<sup>41</sup>.

Le Contrat se compose de chapitres numérotés (55 au total) qui correspondent à diverses thématiques notamment : *le fonctionnement du Gouvernement, Immigration, Lutte contre l'évasion fiscale [...]*<sup>42</sup>.

Le contenu n'est pas définitivement arrêté. Le Contrat stipule (page 8) que les deux parties effectuent une sorte de *midterm control* à mi- législature pour vérifier la réalisation des objectifs et, le cas échéant, d'en ajouter d'autres.

Les dispositions présentées dans chaque chapitre sont de nature politique et indiquent de manière très sommaire les modalités pour réaliser les objectifs.

Ce Contrat de Gouvernement pose toutefois question au niveau de la discipline constitutionnelle car le programme de l'exécutif est débattu lors du vote de confiance initial au Gouvernement, pendant lequel une motion est présentée et c'est celle-ci qui détermine le programme. Par le biais de cette motion qui est *motivée*, le Parlement a la possibilité d'influencer le programme et de subordonner la confiance au Gouvernement à la réalisation de certains points. De cette manière chaque parlementaire peut négocier certaines orientations évitant que le Parlement devienne une chambre d'enregistrement.

La logique suivie au moment du vote de confiance au Gouvernement Conte I va dans un sens inverse car le Premier Ministre dans son discours a repris exactement les termes du Contrat, utilisant fréquemment cette formule « *comme le contrat stipule [...]* » et d'autre fois en renvoyant directement au contenu du contrat « *Je ne vais pas m'attarder sur tous les objectifs qui constituent l'action de notre Gouvernement car ils sont déjà prévus dans le Contrat*<sup>43</sup> ». Laisant ainsi peu de marges aux parlementaires qui disposaient de deux options : accepter le Contrat en l'état ou le refuser. L'importance accordée au Contrat se manifeste dans le texte de la motion de confiance (n.1-00014) : « *le Sénat, en reconnaissant que le Contrat pour le Gouvernement du Changement correspond aux intérêts du pays et aux contenus de l'action gouvernementale, engage par ailleurs l'action du Gouvernement sur ledit contrat et lui accorde la confiance*<sup>44</sup> ».

Le débat parlementaire était alors totalement *confisqué* sans possibilité d'apports parlementaires.

<sup>40</sup>Cfr. [http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto\\_governo.pdf](http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf), site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>41</sup>Cfr. [http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto\\_governo.pdf](http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf), site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>42</sup> [https://www.corriere.it/politica/18\\_maggio\\_18/m5s-lega-ecco-contratto-definitivo-c85cd80a-5a7c-11e8-be88-f6b7fbf45ecc.shtml](https://www.corriere.it/politica/18_maggio_18/m5s-lega-ecco-contratto-definitivo-c85cd80a-5a7c-11e8-be88-f6b7fbf45ecc.shtml), site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>43</sup>Cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=18&id=1067706>, consulté le 27 octobre 2018.

<sup>44</sup>Cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=18&id=1067703>, consulté le 27 octobre 2018.

Avec un élément assez surprenant : l'objet du débat était un contrat de *droit privé*.

C'est alors qu'un instrument de droit privé faisait son apparition dans un débat parlementaire pour diriger l'action du gouvernement dans un des domaines qui influence le plus la vie de l'exécutif : le programme du gouvernement.

Enfin le contrat a la prétention de définir de manière précise et définitive les priorités qui allaient constituer le plan du Gouvernement pendant la législature. Il s'agit d'une chose quasi impossible vu que le programme de l'exécutif est soumis inévitablement à des modifications en fonction des événements qui se produisent dans le Pays. Ce qui pose alors une question : en cas d'événements importants qui justifient des modifications au contenu du contrat, faudra-t-il soumettre ces dernières à l'approbation de la base électorale du M5\* et de la Ligue, avant de soumettre le contenu du contrat à un vote, *aussi*, du Parlement ?

Le nouveau Gouvernement du *Changement* mettait en place ses premières innovations dans ses relations avec le Parlement. Ces relations se dessinaient dans un nouvel organisme prévu par le Contrat, *le Comité de Conciliation*.

## B- *Le Comité de Conciliation*

Dans la version définitive du *Contrat pour le Gouvernement du changement* entre la Ligue et M5\* figure un organe tout à fait particulier : *le Comité de Conciliation*.

La convocation de ce Comité serait nécessaire si les deux contractants (le secrétaire de la Ligue et celui du M5\*) avaient, pendant l'activité gouvernementale, des divergences à l'égard de l'interprétation et de l'application du programme inscrit dans le contrat, et s'ils ne pouvaient parvenir à une solution en respectant les principes de « *bonne foi* » et de « *coopération loyale* ». Ces principes étaient essentiels pour tous les objectifs non inclus dans le contrat.

Ainsi les deux parties du contrat devraient agir selon 3 règles :

- Communiquer de manière opportune les informations ayant trait aux nouveaux objectifs et aux moyens pour les réaliser ;
- Vérifier la possibilité de trouver des ententes politiques ;
- Ne pas mettre en minorité l'autre partie politique du contrat sur des sujets qui sont considérés *d'importance primaire*<sup>45</sup>.

Au moment où des difficultés surgissent, la convocation du Comité de Conciliation constituerait une solution ultime lorsqu'on ne parvient pas à trouver une solution selon les deux principes précités.

L'incapacité de trouver un accord politique justifierait le recours au Comité de Conciliation.

Ce Comité assume une fonction comme suit :

1. Trouver *une solution* en cas de conflit sur la réalisation du programme ;
2. Parvenir à une *position commune* sur des sujets non présents dans le contrat ;
3. Examiner une *question fondamentale* sur requête d'un des deux parties ;
4. Adopter les meilleures décisions sur la réalisation ou l'achèvement d'*œuvres publiques d'importance nationale* non mentionnées dans le contrat<sup>46</sup>.

Le Comité dans un premier temps était composé par :

- Le Premier Ministre ;
- Les deux secrétaires des deux partis ;

<sup>45</sup>Cfr.[http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto\\_governo.pdf](http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf), site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>46</sup>Cfr.[http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto\\_governo.pdf](http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf), site consulté le 27 octobre 2018.

- Les présidents des groupes parlementaires des deux forces politiques présentes au Parlement ;
- Le Ministre compétent en la matière<sup>47</sup>.

Les délibérations du Comité auraient dû être effectuées à la majorité des 2/3 des membres.

Suite à des divergences politiques *une seconde version* du Contrat a été élaborée modifiant la composition du Comité.

Au final les modalités de fonctionnement et la composition du Comité n'ont pas été expressément prévues mais ont été renvoyées à une entente entre les parties<sup>48</sup>. Ces dernières ont voulu avoir les mains libres pour décider des modalités de fonctionnement de cet organe.

Si recourir à un *contrat* « notarié » pour le programme de gouvernement est déjà en soi exceptionnel, le Comité de conciliation constitue une véritable anomalie contribuant à *privatiser* et à « *désinstitutionnaliser* » la vie politique.

Cette *désinstitutionnalisation* consiste à rendre *secondaires* les fonctions des organes constitutionnels par rapport à celles des organisations politiques *des partis*, se servant du mandat populaire pour diriger les institutions.

Les deux parties du contrat représentent deux forces populistes antisystème qui s'appuient sur un contrat pour établir leur programme, ce qui entraîne une *contractualisation* et une *privatisation* de la vie politique. L'effet obtenu est une désinstitutionnalisation, rendue possible du fait que ces forces politiques s'appuient sur les sentiments *antipolitiques* de l'opinion publique.

Les gouvernements et le Parlement pouvant représenter un obstacle à la réalisation du programme, le Comité de Conciliation a l'objectif de réduire les fonctions de l'organe qui dirige et détermine la politique générale : le Conseil des Ministres (les décisions de cet organe risquent d'être subordonnées à celles que prend le Comité de Conciliation).

La composition du Comité est un mélange entre membres du Gouvernement et du Parlement qui résolvent les questions concernant l'activité gouvernementale. La présence dans le Comité des présidents des groupes parlementaires a l'effet de détourner la disposition constitutionnelle de l'art.67 selon laquelle « *les Parlementaires représentent la Nation et exercent les fonctions sans mandat impératif* ». Désormais, les Parlementaires de la majorité auraient un mandat impératif et ne représenteraient plus la Nation mais leurs électeurs.

Le Comité de Conciliation assumerait la fonction d'une *antichambre des assemblées parlementaires* ayant la fonction de chambre d'enregistrement des décisions prises dans le comité de conciliation. Si le Comité de Conciliation avait une composition parlementaire, l'absence du Ministre chargé des relations avec le Parlement provoquerait des effets considérables : ce dernier pourrait représenter les positions des groupes parlementaires, même appartenant à l'opposition. Son absence réduit la position parlementaire à celle des deux groupes de la majorité, exprimant ainsi un *parlementarisme majoritaire*.

Le Contrat prévoit aussi que les parlementaires de la majorité puissent présenter des textes de loi en accord avec leur président de groupe pour leur introduction dans le calendrier des travaux parlementaires. Cela rendrait alors subsidiaire le rôle de la *conférence des présidents des groupes parlementaires* et introduirait une *deuxième conférence des présidents de nature hybride* composée par les parlementaires, les membres de l'exécutif et le Premier Ministre, tous *relevant de la majorité*. Cette conférence prendrait les décisions sur les travaux parlementaires, la conférence des présidents se bornerait à ratifier des décisions déjà prises ailleurs. De cette manière, elle n'aurait plus qu'un rôle quasi symbolique.

L'on peut considérer qu'une telle vision engendreraient des *modifications constitutionnelles informelles*.

<sup>47</sup>Cfr.[http://www.ansa.it/documents/1526568727881\\_Governo.pdf](http://www.ansa.it/documents/1526568727881_Governo.pdf), site consulté le 27 octobre 2018.

<sup>48</sup>Cfr.[http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto\\_governo.pdf](http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf), site consulté le 27 octobre 2018.

Le Comité de conciliation se placerait en dehors du régime constitutionnel car il trouverait sa consécration dans un contrat. Il ne s'agirait pas d'un organe interne au Gouvernement mais d'un *organe externe* qui dirigerait la politique des institutions.

Il s'agit d'un organe entièrement dirigé par la volonté politique des partis qui subordonne le Premier Ministre et le Conseil des Ministres à ses *directives*, alors que la Constitution à l'article 95 confie au Premier Ministre les fonctions attribuées au Comité.

Alors, à quoi se réduirait le rôle du Premier Ministre au niveau de la politique du gouvernement ? Et à quoi se réduirait la loi 400/1988 qui discipline l'activité du Gouvernement et de la Présidence du Conseil des Ministres ?

En effet la loi 400/1988 a prévu, à l'article 6 alinéa 1, un organe appelé le *Consiglio di Gabinetto* (Conseil de Cabinet). La loi prévoit que le Premier Ministre, en application de l'article 95 de la Constitution, puisse recourir à un Comité qui prend le nom de *Conseil de Cabinet* composé par des Ministres qu'il nomme après avis du Conseil des Ministres. Le Premier Ministre a la possibilité d'inviter à ce comité d'autres Ministres en fonction de leur compétence (alinéa 2 article 6)<sup>49</sup>. Généralement le *Conseil de Cabinet* est institué pour réunir les Ministres représentant les différentes sensibilités politiques de l'exécutif.

On peut donc observer que ce *Comité de Conciliation* est déjà prévu par loi. Donc l'utilité de cet instrument s'avère inutile et dépourvue d'efficacité juridique : le Comité de Conciliation est prévu par un contrat entre deux partis politiques, le *Conseil de Cabinet* est discipliné par une loi prévue par l'article 95 de la Constitution.

On peut alors s'interroger sur l'utilité réelle de ce Comité alors même que la loi prévoit un instrument semblable.

Si on se réfère à la première version du Contrat de Gouvernement on constate une différence de composition entre le Comité de Conciliation et le Conseil de Cabinet.

Le Comité de Conciliation reproduirait en forme plus restreinte le Conseil des Ministres et inclurait uniquement un Ministre compétent dans la matière. Les autres personnes présentes dans cet organe seraient des sujets politiques : les deux secrétaires des deux partis (soit les deux Vice-Premiers Ministres, *Di Maio* et *Salvini*), les présidents des deux groupes parlementaires des deux Assemblées et enfin le Premier Ministre.

Le *Conseil de Cabinet* a aussi une composition politique car il est conçu pour rassembler les différentes sensibilités politiques présentes dans le Gouvernement. Toutefois sa composition est une prérogative du Premier Ministre qui choisit les Ministres qui le composent après avis du Conseil des Ministres. Ce qui laisse supposer que la composition du *Conseil de Cabinet* est en conformité avec la ligne politique du Conseil des Ministres.

Le *Comité de Conciliation* dans la version initiale du Contrat laisse un rôle marginal au Premier Ministre qui ne peut décider des Ministres qui vont le composer et voit d'autre part un rôle important des secrétaires des deux partis politiques M5\*-Ligue qui sont aussi *Vice-Premiers Ministres* et qui ont un poids déterminant dans les délibérations du Comité. La version finale du Contrat a enlevé la partie qui concernait la composition interne ainsi que les modalités de délibération prévoyant un quorum des 2/3 des membres.

Toutefois le fait que la composition et le fonctionnement de ce Comité soient renvoyés à une entente entre les deux parties du contrat, laisse supposer qu'ils puissent décider librement les modalités qui leur sont plus favorables. Le Conseil des Ministres perdrait ses attributions car il ratifierait les décisions préalablement prises par le Comité de Conciliation, dérogeant ainsi à la Constitution et aux dispositions prévues par la loi 400/1988.

---

<sup>49</sup>Cfr.[http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1988-09-12&atto.codiceRedazionale=088G0458&elenco30giorni=false](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1988-09-12&atto.codiceRedazionale=088G0458&elenco30giorni=false), consulté le 27 octobre 2018.

## CONSIDÉRATIONS FINALES

Le Comité de Conciliation et plus généralement le contrat de gouvernement M5\*/Ligue nous démontre que les deux partis à la tête du Gouvernement veulent apporter un changement aux dynamiques constitutionnelles, sans pour autant réviser la Constitution.

Ces deux forces politiques, pendant la XVIIème législature, se sont fortement opposées au projet de révision de la Constitution emmené en 2016 par l'exécutif Renzi I. Un des principaux arguments de l'opposition consistait à dire que la Constitution italienne ne nécessitait pas une révision et que toute initiative de révision devait émaner des citoyens. Ce qui laisse énormément de doutes au niveau juridique car la Constitution discipline ponctuellement la procédure de révision, art.138 de la Constitution, en laissant l'initiative aux deux chambres<sup>50</sup>.

Non seulement le Contrat de Gouvernement minimise le rôle du Conseil des Ministres, mais aussi réduit les prérogatives propres au Premier Ministre disciplinées par la Constitution. L'article 95 dans son alinéa 1 affirme que « *Le Président du Conseil dirige la politique générale du Gouvernement et en est responsable. Il maintient l'unité d'orientation politique et administrative, en favorisant et en coordonnant l'activité des Ministres*<sup>51</sup> ».

Le respect de ces prérogatives laisse plus d'un doute si l'on observe le procédé qui a conduit à l'approbation du contrat de gouvernement.

L'élaboration du Contrat a été faite par les deux forces politiques qui se sont réunies pendant plusieurs jours et ont fait une synthèse de leurs différents programmes électoraux, avec l'assistance d'un professeur de droit administratif de l'université de Rome. Le choix de *Giuseppe Conte* a ensuite été fait et ce dernier, une fois nommé, a affirmé son rôle de *garant vis à vis du contrat* de Gouvernement et d'avocat défendant les intérêts du peuple italien<sup>52</sup>. Ensuite le Premier Ministre, au moment du vote de confiance du Parlement, a repris exactement les contenus du programme sans apporter aucune modification. Ce qui témoigne d'un rôle marginal du Premier Ministre par rapport au M5\* et la *Ligue* qui se comporte bien souvent comme un *notaire du Contrat de Gouvernement*. Une conduite qui s'est manifestée au moment de la nomination de Paolo Savona entre le bras de fer entre M5\* et *Ligue*, d'une part, et la Présidence de la République de l'autre. À cette occasion Conte n'essaya pas de les convaincre de modifier leur choix et se plia à leur *diktat politique*. Ce qui nous interroge sur l'autonomie décisionnelle du Premier Ministre dans ce début de XVIIIème législature italienne. Il est possible de se demander alors si le choix d'un Premier Ministre *technicien*, n'ayant jamais fait de politique et n'appartenant à aucun parti politique, ne correspond pas à une volonté des deux partis au gouvernement d'avoir un Premier Ministre qui ratifie simplement les décisions des deux partis déjà contenues dans le contrat de gouvernement.

L'expérience de gouvernement M5\*/Ligue a démontré que ces doutes étaient bien fondés : le Premier Ministre a plus exercé un rôle de Médiateur que de Président du Conseil des Ministres.

D'ores et déjà, l'on peut observer un retour à la réalité, à la *Realpolitik*, par rapport à certaines extravagances prévues dans le *Contrat pour le Gouvernement du Changement*.

Pendant l'approbation du DEF et du *décret fiscal* (abréviation italienne pour *Documento di Economia e Finanza*, en français *le Document d'Économie et de Finance*, document qui est approuvé avant la loi des finances) ont eu lieu plusieurs dissensions entre le M5\* et la *Ligue*

---

<sup>50</sup> La possibilité prévue par les deux partis pourrait alors consister dans une proposition de révision d'après l'alinéa 2 de l'article 71, *les lois d'initiative populaire*. Ce qui peut poser des problèmes pour l'élaboration du contenu de loi par les citoyens, compte tenu du degré très élevé de technicité du sujet. En deuxième lieu, la proposition d'initiative populaire devrait être examinée par les deux chambres selon les modalités prévues par l'article 138. La procédure législative, s'avérant plus longue par rapport à celle des lois ordinaires, poserait des problèmes pour l'approbation d'amendement : vu que les forces politiques s'appuieraient sur des textes élaborés par les citoyens, toutes modifications aux textes devraient être partagées avec les citoyens, par exemple grâce à des *potentielles consultations*. Ce qui entraînerait une sorte de détournement de l'article 67 au niveau de l'interdiction de mandat impératif et au niveau du *droit d'amendement* qui reste une prérogative propre de chaque parlementaire.

<sup>51</sup> Cfr. [http://www.educational.rai.it/materiali/pdf\\_articoli/22132.pdf](http://www.educational.rai.it/materiali/pdf_articoli/22132.pdf), p.44, consulté le 27 octobre 2018.

<sup>52</sup> Cfr. <https://www.quirinale.it/elementi/8089>, consulté le 27 octobre 2018.



pendant le Conseil des Ministres au niveau de l'application de certaines mesures contenues dans le Contrat de Gouvernement. Vu la grande importance accordée à ce dernier et en observant à la lettre l'esprit de ces dispositions, il aurait fallu procéder à la convocation du Comité de Conciliation, pour résoudre les divergences concernant l'application du Contrat. Après la résolution de ces divergences, le Conseil des Ministres aurait dû approuver le texte. En réalité les deux partis pendant le Conseil des Ministres ont longuement discuté et sont parvenus à un compromis. Il s'agit d'une solution tout à fait normale, en règle avec la Constitution et la loi 400/1988.

Il est possible d'observer que le Contrat était totalement dépourvu d'efficacité juridique, notamment en ce qui concerne le Comité de Conciliation.

Toutefois même si le Conseil des Ministres a maintenu dans cette circonstance ses compétences, on observe que l'action du gouvernement se justifie *toujours* par l'application du contrat et non pas par un rapport avec le législatif. En effet il semble que le Parlement, en accordant la confiance au Gouvernement, lui ait donné *carte blanche*. L'exécutif aurait demandé la confiance sur la base d'un contrat non négocié dans les assemblées parlementaires mais uniquement aux sièges des partis politiques.

L'expérience du Gouvernement Conte I dura 14 mois. Suite au vote sur la TAV (*Ligne Turin-Lyon*) le gouvernement entra en crise et, après de longues négociations politiques, il fut remplacé par un nouvel exécutif, composé par le *Parti Démocrate* et le *M5\**, toujours dirigé par Giuseppe Conte : le Gouvernement Conte II<sup>53</sup>.

Ces 14 mois nous permettent de dresser un bilan concernant le contrat de Gouvernement *M5\** et Ligue à partir des lois votées par le Parlement.

Pendant la période du Conte I (juin 2018- août 2019) ont été votées 88 lois<sup>54</sup>, réparties de la manière suivante :

Lois de conversion des Décrets-Lois	Décrets-lois	Lois ratifiant des Traités Internationaux	Lois ordinaires	Lois Budgétaires	Lois de délégation
21 (23,8%)	21 (23,8%)	20 (22,7%)	21 (23,8%)	3 (3,4%)	2 (2,7%)

Le Contenu du Contrat est le produit d'un travail de synthèse entre le *M5\** et la Ligue en raison de la grande différence existante au sein de leur programme électoral. C'est pour cette raison que sur certains points les deux partis ont dû faire des concessions et des renoncements réciproques afin de pouvoir établir un programme commun contenu dans le Contrat.

Toutefois, si en lisant le contenu du Contrat de Gouvernement on constate que les mesures contenues dedans sont réparties selon une logique 50/50, au niveau des lois approuvées par le Parlement, on constate une légère inversion en faveur de la Ligue. Si on exclut les lois ratifiant les traités internationaux, les lois budgétaires et les lois de délégation qui ont un contenu plus technique, et on prend en compte les lois plus politiques, le rapport est de 10 lois pour la Ligue et 9 pour les *M5\**.

Si cette légère avance de la Ligue peut sembler un simple détail, il faut observer que cette force politique avait la moitié des sièges par rapport au *M5\** mais malgré cela elle est arrivée à dicter la politique du Gouvernement Conte I, les décrets Salvini sur l'immigration sont le cas le plus frappant. Ainsi si au début de la législature il y avait un certain équilibre entre les deux partis politiques, chacun dictant la ligne politique, progressivement on a assisté à un renversement des rapports entre ces derniers : la chute dans le sondage du *M5\** était inversement proportionnelle à la hausse de la Ligue. Cette tendance est devenue de plus en plus évidente lors des européennes de 2019 où la *Ligue* a obtenu 34% des voix contre 17% aux élections de 2018, et le *M5\** 17% contre 32% aux élections<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Cfr. <https://www.money.it/IMG/pdf/programma-governo-pd-m5s-definitivo.pdf>, site consulté le 10 septembre 2019.

<sup>54</sup> Cfr. <https://www.parlamento.it>, site consulté le 9 août 2019.

<sup>55</sup> Cfr. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=E&dtel=26/05/2019&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=>

La hausse de la Ligue a renversé les positions dans le Gouvernement, de manière évidente après les élections européennes.

Cet élément a été déterminant dans la fin du Gouvernement Conte I, la Ligue était majoritaire dans le pays mais pas au Parlement où le M5\* l'était. Les élections anticipées demandées par la Ligue voulaient renverser ce rapport et le traduire au Parlement.

Malgré le *Contrat de Gouvernement*, la Ligue bien que minoritaire au Parlement a davantage fait valoir son programme politique dans les textes votés.

Le Gouvernement Conte II s'est mis en place sur *un programme politique* en 29 points élaboré entre le Parti Démocrate et le M5\*<sup>56</sup>. Ce dernier rentre plus dans la logique propre au régime parlementaire italien, où le programme est le fruit d'un compromis entre les groupes parlementaires. Si on peut se réjouir d'un retour à une logique constitutionnelle, il faut souligner que la XVIIIème législature représente une expérience politique sans précédents où se succèdent au gouvernement les deux principaux partis de droite et de gauche, alliés au même parti : le M5\*.

Peut-on voir un réel changement avec le Gouvernement Conte II ?

Il est peut-être tôt pour se prononcer définitivement. Certainement des divergences subsistent entre le M5\* et le *Parti Démocrate*, comme elles demeuraient aussi entre le M5\* et la Ligue lors du Conte I. Il s'agit alors de comprendre si elles seront mineures entre le M5\* et le Parti Démocrate rendant cohérent la ligne politique de l'exécutif.

On constate que le Conte II a mis fin à deux situations anormales.

La première est d'ordre constitutionnel. La Constitution prévoit que le Premier Ministre propose au Président de la République les Ministres en vue de leur nomination. *De facto* le Premier Ministre Conte a été nommé par les deux partenaires du Gouvernement, M5\* et Ligue. Ensuite la Constitution (art.95) affirme que le Premier Ministre dirige la politique du Gouvernement, *de facto* pendant le Conte I la politique de l'exécutif était dirigée par les deux têtes de la majorité, le Premier Ministre se limitait à exécuter leur décision et, le cas échéant, à faire une simple médiation entre le M5\* et la Ligue.

La deuxième, d'ordre politique, concerne une anomalie de la vie politique italienne ayant trait à une *compétition électorale permanente*.

En effet la vie démocratique de chaque pays *in concreto* prévoit 3 phases :

- Une campagne électorale ;
- La formation d'un gouvernement à l'issue des élections ;
- Un Gouvernement qui gouverne.

Le Gouvernement Conte I se plaçait dans une situation bizarre car dans la troisième phase on avait un gouvernement qui gouvernait pendant une compétition électorale permanente : si les élections *de iure* s'étaient tenues un an auparavant, *de facto* les deux partis gouvernaient dans un esprit de campagne électorale.

Il s'agit alors de savoir si le Conte II se distinguera du Conte I.

---

0&es0=S&ms=, site consulté le 8 août 2019.

<sup>56</sup> Cfr. <https://www.money.it/IMG/pdf/programma-governo-pd-m5s-definitivo.pdf>, site consulté le 10 septembre 2019.