

# Démocratie représentative et démocratie directe : le cas italien

---

par Johan RYNGAERT,

Chargé d'enseignement attaché à la Katholieke Universiteit Leuven.

★

La démocratie directe italienne a ses racines mêmes dans l'histoire récente du pays. Les hommes et les partis qui s'étaient donné pour tâche, en exil ou dans la résistance d'abord, à l'Assemblée Constituante ensuite, de construire l'Italie nouvelle, étaient désireux de ne pas faciliter une répétition de l'expérience fasciste.

De cette préoccupation naîtra une organisation étatique dans laquelle les centres de pouvoir sont disséminés à travers toute la société. La démocratie mixte, dans laquelle les intérêts de la démocratie représentative et de la démocratie directe doivent coexister, prend naturellement sa place dans cet ensemble.

Toutefois, les relations entre la démocratie représentative et la démocratie directe se sont avérées dès les débuts de la République beaucoup plus tendues que ne pouvaient l'imaginer les Constituants.

Jetée d'abord aux oubliettes par un système dans lequel un parti dominait tout, instaurée en 1970 mais sous l'œil très vigilant des formations politiques, la démocratie directe heurta de front en 1978 la démocratie représentative avant de commencer un déclin dont on ne voit pas encore la fin.

C'est de cette expérience de trente ans, caractérisée davantage par la conflictualité que par la complémentarité, que nous essaierons de retracer ici l'histoire.

## **La démocratie directe dans la Constitution.**

La dualité qui caractérise à maints égards la Constitution italienne (1), affecte aussi la souveraineté populaire qui y apparaît de deux façons différentes.

---

(1) Voir à ce sujet Geneviève BIBES, *Le système politique italien*, Paris, Presses Universitaires de France, 1974, plus particulièrement pp. 24-46.

D'une part, le peuple est considéré comme la source du pouvoir et à ce titre il désigne à intervalles réguliers ses représentants au Parlement sans toutefois pouvoir contrôler si, tout au long de la législature, la volonté populaire et le travail parlementaire coïncident. D'autre part, à côté de cette conception du vieux parlementarisme libéral, s'impose l'idée selon laquelle le citoyen est le détenteur effectif du pouvoir et qu'il doit avoir l'occasion d'intervenir directement dans le travail législatif. Son intervention peut prendre diverses formes (2) mais elle s'exerce pour l'essentiel à travers le referendum abrogatif d'initiative populaire.

L'article 75 de la Constitution organise cette forme de démocratie directe de la façon suivante :

1. La proposition de referendum ne peut que viser à abroger une loi ou une partie de loi.

2. La proposition de referendum doit émaner soit d'au moins 500.000 électeurs, soit de cinq collèges régionaux.

3. Sont exclues du referendum :

- les lois fiscales et budgétaires,
- les lois sur l'amnistie et sur la remise de peine,
- les lois autorisant la ratification des traités internationaux.

4. Le referendum n'est valable que si la majorité des électeurs participe au scrutin.

5. La loi est abrogée si la proposition soumise obtient la majorité des suffrages exprimés.

Enfin, l'article 75 précise que les modalités d'application des règles susmentionnées seront fixées par une loi ordinaire.

La mise en place de la démocratie directe dépendait par conséquent du rapport de force qui allait s'instaurer entre les partis ainsi que de la volonté politique des futurs gouvernements.

Au moment de la discussion et de l'adoption de la Constitution tout laissait présager pour les années à venir, sinon un gouvernement d'unité

---

(2) A côté du referendum abrogatif en matière législative, il existe deux autres types de referendum : le referendum de confirmation des lois de révision de la Constitution ainsi que le referendum consultatif relatif aux modifications territoriales des Régions. Voir à ce sujet Pierre FERRARI, *L'évolution du droit public italien en 1970. Principaux événements législatifs et jurisprudentiels*, in : *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1970, LXXXVII-6, pp. 1359-1410, et du même auteur, *Généralités sur le référendum en Italie*, in : *Revue internationale de droit comparé*, 1976, XXVIII-2, pp. 325-330.

nationale, du moins un gouvernement de coalition. Or, en 1948, les premières élections législatives modifiaient fondamentalement la perspective de l'alternance au pouvoir : avec 48,5 % des suffrages, la Démocratie chrétienne obtenait la majorité absolue des sièges, tandis que la liste commune présentée par ses principaux rivaux, le Parti communiste et le Parti socialiste, fut un échec (3).

Dans ces conditions, la tentation fut grande pour la Démocratie chrétienne de bloquer l'installation d'une organisation étatique dans laquelle les centres de pouvoir sont disséminés à travers la société. Et de fait, la Démocratie chrétienne n'y résista pas et beaucoup de dispositions constitutionnelles furent contournées ou vidées de leur substance. La démocratie directe dut subir le même sort et les partis de l'opposition ne furent pendant plus de vingt ans en mesure de présenter une proposition uniforme permettant de mettre en place la démocratie directe.

### **Le mai rampant.**

L'institutionnalisation du referendum est une des conséquences du « mai rampant » de 1968, crise européenne certes mais qui fut particulièrement longue et virulente en Italie. La contestation qui assaillait l'Etat de toutes parts eut pour effet d'amplifier toutes les revendications. Parmi celles-ci figurait la demande d'une révision du droit de la famille et plus particulièrement, l'autorisation du divorce.

La contestation gagna même le Parlement et au début de l'année 1969 la Chambre des Députés eut à se pencher sur une proposition de loi émanant de l'ensemble des partis laïcs (4) — au pouvoir comme à l'opposition — visant à autoriser le divorce. La Démocratie chrétienne qui présidait le gouvernement se trouvait par conséquent devant un dilemme : ou bien elle sacrifiait le gouvernement de centre-gauche pour satisfaire la partie intégraliste de son électorat, ou bien elle céda devant les pressions de ses alliés laïcs au risque de décevoir les catholiques intégristes.

Devenue en vingt ans de gestion des affaires du pays, maître dans l'art du compromis, la Démocratie chrétienne réussit cette fois encore à trouver

---

(3) Aux élections pour l'Assemblée Constituante le 2 juin 1946 la Démocratie chrétienne obtenait 35,2 % des suffrages, le Parti socialiste 20,7 % et le Parti communiste 19 %. Aux premières élections législatives en 1948, la liste commune présentée par les communistes et les socialistes n'obtenait que 31 % des suffrages.

(4) Il s'agit de la proposition « Fortuna-Baslini » du nom des députés qui la déposèrent en avril 1969 et ne fut approuvée qu'après de houleux débats et quelques amendements le 1<sup>er</sup> décembre 1970. Outre les objections partisans elle rencontra l'opposition du Vatican qui la jugeait contraire aux Accords de Latran et au Concordat de 1929.

une solution satisfaisante. Ne sachant en tant que parti empêcher le divorce, la Démocratie chrétienne mit en place le dispositif nécessaire pour que, à peine le divorce autorisé, les organisations catholiques puissent en réclamer l'abrogation par voie référendaire. Ainsi, alors qu'elle s'y était opposée pendant plus de vingt ans, la Démocratie chrétienne joua la carte du referendum pour sauver à la fois son statut de parti de majorité relative et celui de parti confessionnel. La Démocratie chrétienne veilla d'ailleurs à ce que la loi sur le referendum fût approuvée avant la loi sur le divorce (5).

L'instauration du referendum ne fut cependant pas due uniquement à un changement d'attitude au sein de la Démocratie chrétienne. La crise de 1968 avait mis l'ensemble des partis politiques d'accord sur la nécessité de sauver le système des partis même, sérieusement ébranlé par la contestation. Une opération de « démocratie directe » cadrerait non seulement avec les revendications soixante-huitardes mais, dans la mesure où elle multipliait aussi les centres de décision, elle disperserait et allégerait les pressions contre l'Etat central et les partis qui y détenaient le pouvoir.

Il semble donc bien que ce soient ces raisons de stratégie à court terme plus que le remords de n'avoir respecté si longtemps les dispositions constitutionnelles qui aient persuadé les différents partis de mettre en place la démocratie directe.

Cet état d'esprit ressort par ailleurs très clairement des dispositions de la loi n° 352 du 25 mai 1970 contenant les modalités d'application du referendum.

L'on est en effet forcé de constater que l'initiative populaire (6) est soumise à une procédure fort complexe et longue qui présuppose à la fois une solide connaissance des mécanismes électoraux et une sérieuse capacité organisationnelle. Cette procédure peut être sous-divisée en deux étapes, celle de l'initiative populaire proprement dite, celle du contrôle ensuite.

Pour pouvoir recueillir la signature de 500.000 citoyens, les promoteurs de la demande d'abrogation — qui doivent être au moins dix — se présenteront à la Chancellerie de la Cour de Cassation. Après la publication de leur requête dans la *Gazzetta Ufficiale*, des formulaires spéciaux sont mis à la disposition des citoyens désireux d'adhérer à la requête. Toute adhésion doit contenir, outre l'identité complète du requérant, sa signa-

(5) La loi sur le referendum fut publiée dans la *Gazzetta Ufficiale* le 15 juin 1970, celle sur le divorce le fut le 3 décembre 1970.

(6) Nous ne développerons pas ici l'initiative émanant de cinq conseils régionaux, ceux-ci n'ayant jamais recouru au referendum. Voir à ce sujet Massimo CARLI, *Il referendum come istituto di democrazia diretta a livello regionale*, in : *Città e Regione*, VIII-3, 1982, pp. 29-43.

ture certifiée par un notaire ainsi qu'un certificat attestant l'inscription du citoyen sur les listes électorales de la commune où il introduit sa requête.

Dès le dépôt des signatures auprès de la Chancellerie de la Cour de Cassation, la fase du contrôle peut débiter. Celui-ci est exercé par deux organes, le Bureau central de la Cour de Cassation et la Cour Constitutionnelle. Alors que la première instance se limite à contrôler la régularité des requêtes, la seconde doit se prononcer sur la constitutionnalité du projet. Après la notification de la sentence de la Cour Constitutionnelle au Président de la République, celui-ci fixe, par décret pris en Conseil des Ministres, la date du scrutin. Or, et c'est là une restriction imposée par le Parlement qui ne figurait nullement à l'article 75 de la Constitution, la période d'exercice du referendum est limitée dans le temps.

Les articles 31 et 32 de la loi n° 352 réduisent le recours au referendum à deux ans et demi sur les cinq ans que dure une législature. Toute demande d'abrogation doit être déposée entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 septembre (art. 32) et aucun referendum ne peut se dérouler dans l'année qui précède la fin du mandat des Chambres ni dans les six mois qui suivent la date de convocation du corps électoral (art. 31). Dès le départ donc, le Parlement tend à éviter toute coïncidence entre des élections législatives et un referendum.

Enfin, par l'article 39, le Parlement a pratiquement renversé la dialectique que les Constituants avaient instaurée entre la démocratie directe et la démocratie représentative. Alors que le referendum devait être, aux yeux des Constituants, « un instrument de contestation des décisions parlementaires » (7), un moyen pouvant contenir les prétentions excessives de la démocratie représentative, le Parlement parvint à retourner l'argument. En stipulant que le referendum est annulé si le Parlement a abrogé ou modifié avant la date du scrutin la loi mise en question, il s'arrogé un véritable droit de regard, si ce n'est un droit de veto, sur la démocratie directe.

### **Le premier affrontement.**

Le premier referendum fut promu, non par la Démocratie chrétienne, mais par une série de groupes catholiques intégristes qui désiraient remettre en question la loi sur le divorce. La campagne « anti-divorzista »

---

(7) Stefano RODOTA, *Ordine pubblico e referendum nella dinamica del sistema politico*, in : Ernesto BETTINELLI et Luca BONESCHI (eds), *Referendum, ordine pubblico, costituzione*, Milan, Bompiani, 1978, p. 8.

débute en janvier 1971 et déjà le 19 juin les organisateurs pouvaient remettre 1.370.135 signatures.

Aucun parti politique en tant que tel n'appuya le referendum et on releva même des tentatives de le conjurer sur la base de l'article 39 de la loi n° 352. On argua même qu'il n'était pas du tout nécessaire de modifier substantiellement la loi mais qu'il suffisait d'en adopter une au contenu presque égal à celui de la loi précédente.

Cette attitude à laquelle la plus grande partie du monde politique participe est révélatrice de l'évolution du climat politique italien au début des années 1970. Le système des partis dans son ensemble évoluait en effet de plus en plus vers de larges associations au centre et le Parti communiste lui-même commençait à nouer un prudent dialogue avec les catholiques. Dans ces conditions le referendum risquait non seulement de remettre en question le divorce mais surtout de réveiller des passions pouvant nuire à la politique de détente (8).

Toutefois, la pression de minorités intransigeantes sur le bloc laïc comme sur le parti démocrate-chrétien empêcha un accord parlementaire sur une nouvelle loi qui ne serait, en fait, qu'une reproduction camouflée de l'ancienne législation. La crise gouvernementale et la dissolution des Chambres provoquées par l'élection de Giovanni Leone (9) à la présidence de la République eurent, conformément à l'article 31 de la loi n° 352, pour effet de suspendre le referendum. Mais ce renvoi n'apaisa en rien les esprits.

Les élections législatives de 1972 montraient en effet un glissement vers la droite aux dépens de la Démocratie chrétienne (10). Cette humiliation encouragea l'aile la plus conservatrice de ce parti à reconquérir le ter-

---

(8) C'est l'opinion entre autres d'Alberto Marradi : « The Communists had two special reasons for not desiring a popular vote. They were uncertain whether part of their lower-class followers, and especially women, cross-pressured by their class and religious loyalties, would still choose the former when an abstract principle rather than a discredited party (the D.C.) was at stake. They were, moreover, aware of the danger to their long-term policy of appeasement of the Catholic Church (...). » Alberto MARRADI, *Italy's referendum on divorce: Survey and ecological evidence analyzed*, in : *European Journal of Political Research*, IV-1976, p. 116.

(9) L'élection le 24 décembre 1971 du démocrate-chrétien Giovanni Leone comme Président de la République ne fut possible que par l'appui des parlementaires monarchistes et ceux du Mouvement Social Italien. Le Parti socialiste qui jugea inacceptable l'élection d'un Président avec l'aide de votes néo-fascistes et de l'extrême droite, retira son soutien au gouvernement de centre-gauche d'Emilio Colombo. Un gouvernement minoritaire présidé par Giulio Andreotti n'obtint pas la confiance du Parlement et les Chambres furent dissoutes.

(10) Malgré le climat de retour à l'ordre qui caractérisait le début des années 1970 après les années chaudes 1968 et 1969, la Démocratie chrétienne ne parvenait pas à en tirer parti aux élections législatives de 1972. Même si la Démocratie chrétienne ne perdait que légèrement (38,8 % en 1972 contre 39,1 % en 1968), elle ressentait le progrès de la liste commune Mouvement Social Italien - Monarchistes (9,2 % en 1972 contre 5,7 % en 1968) comme un affront.

rain perdu par une opération spectaculaire et Amintore Fanfani, alors secrétaire du parti, lança une véritable croisade contre le divorce.

De ce fait, le referendum prit une coloration fort différente. Au lieu d'être un vote sur une loi représentative des aspirations de la société italienne, il devint un recensement des forces sur lesquelles les partis laïcs d'une part, le parti démocrate-chrétien de l'autre, pouvaient compter. La longue tradition catholique du pays, l'appui de l'Eglise, le poids de la Démocratie chrétienne ainsi que l'engagement de son secrétaire, tout, en somme, porta à croire à une victoire conservatrice.

Les résultats du scrutin du 12 mai 1974 ne correspondaient nullement à ces prévisions : 87,22 % du corps électoral prit part au vote, 40,47 % vota pour l'abrogation tandis que 59,26 % s'exprima en faveur du maintien du divorce.

La Démocratie chrétienne fut la première force politique à devoir tirer la leçon de l'opération : l'affirmation éclatante de la laïcisation du pays remettait en cause jusqu'à l'identité même du parti démocrate-chrétien et ceci « tant au niveau de ses équilibres internes que de sa fonction politique » (11). Elle détériora même les rapports entre la Démocratie chrétienne et le Vatican car le referendum démontrait combien l'influence de l'Eglise s'était affaiblie au cours des dernières années.

Si les autres partis pouvaient d'une part se réjouir de la défaite du parti démocrate-chrétien, ils y trouvaient, d'autre part, de quoi s'inquiéter. Aucun parti ne pouvait s'empêcher de voir quels sont les dangers encourus quand on charge d'une signification politique globale un vote sur un problème dont la portée est nécessairement limitée. La première apparition massive du vote flottant montrait que l'emprise des partis politiques était plus faible que vingt-cinq ans de démocratie représentative ne permettait de croire. Cette régression spectaculaire du vote d'appartenance au profit du vote d'opinion devait inciter la démocratie représentative à plus de circonspection encore à l'égard de la démocratie directe.

### **La démocratie directe contre la démocratie représentative.**

La victoire du divorce alla de pair avec l'affirmation et l'essor d'une nouvelle formation politique, le Parti radical, très active dans la campagne en faveur du divorce. Ce petit parti, une des rares nouveautés de la société

---

(11) Hugues PORTELLI, *Referendum sur le divorce en Italie*, in : *Projet*, 1974, 87, p. 85.

politique italienne contemporaine (12), fait du système des partis et du travail parlementaire une analyse fort négative. Les radicaux reprochent à la Démocratie chrétienne de se comporter « en héritière naturelle du Parti national fasciste » (13) et ils accusent la gauche de ne pas savoir s'opposer efficacement à ce parti-régime. A cette situation le Parti radical entend répondre par un mouvement de masse afin que la volonté populaire puisse enfin faire table rase d'un système dans lequel, aux yeux des radicaux, le Parlement cautionne quotidiennement des violations du jeu démocratique et de la Constitution.

Dans ce but le Parti radical lança, sous le titre « Pour une République authentiquement constitutionnelle », une vaste campagne référendaire qui visait à abroger une série impressionnante d'actes législatifs : le Concordat de 1929 avec l'Eglise, 97 articles du code pénal, le code pénal militaire et la loi sur l'organisation judiciaire militaire, la loi sur l'ordre public, la loi sur le financement par l'Etat des partis politiques, la loi sur les pouvoirs de la commission parlementaire compétente sur les crimes commis par les ministres, la législation sur les aliénés et les asiles. Le Parti radical ajouta à ces huit referendums celui sur l'avortement dont la campagne avait été interrompue par la chute du gouvernement Moro le 1<sup>er</sup> mai 1976 et les élections anticipées qui l'accompagnaient (14).

Si le projet du Parti radical frappe par son ampleur, il étonne aussi par sa cohérence : après le thème de la défense des libertés civiles (avortement, concordat, ordre public et asiles) on trouve celui de la moralité de la vie publique (crimes commis par les ministres, financement public des partis). Le dessein radical ne manquait pas non plus d'acuité : les lois sur l'avortement, sur les asiles et les aliénés et sur la plupart des articles du code pénal dataient telles quelles du fascisme.

La rafale référendaire de 1978 n'était donc rien d'autre qu'une mise en question populaire de la capacité et de la volonté de la classe politique d'instaurer l'Etat démocratique prévu par la Constitution. Ce faisant, le Parti radical modifia fondamentalement la fonction de la démocratie

---

(12) Sur le Parti radical voir James HANNING, *The Italian Radical Party and the « New Politics »*, in : *West European Politics*, 1981, IV-3, pp. 267-281, ainsi que Massimo TEODORI, Piero IGNAZI et Angelo PANEBIANCO, *I nuovi radicali, Storia e sociologia di un movimento politico*, Milan, Mondadori, 1977.

(13) Guido AGHINA et Claudio JACCARINO, *Storia del Partito Radicale*, Milan, Gammalibri, 1970, p. 81.

(14) Le cabinet Aldo Moro, déjà en difficulté à cause de divergences sur les problèmes économiques et du scandale Lockheed, tomba en fait à cause du problème de l'avortement. La Démocratie chrétienne, appuyée en cela par le Mouvement Social Italien, voulait restreindre l'avortement aux cas de viol et de danger physique pour la mère. Les partis laïcs prônaient la prise en considération de la condition socio-économique familiale. Devant le refus opposé par la Démocratie chrétienne, le Parti socialiste retira son appui au Premier Ministre Moro.

directe : conçue à l'origine comme un correctif aux demandes mal ou insuffisamment prises en compte par la démocratie représentative, la démocratie directe agressait cette fois le système des partis dans son essence même. Rien d'étonnant dès lors à ce que les partis politiques ripostent au défi lancé contre eux par le Parti radical. L'opération de neutralisation se fit en deux étapes.

Conformément à l'article 75 de la Constitution, le referendum est irrecevable si la loi dont l'abrogation est demandée traite de certaines matières. La Cour constitutionnelle à qui est confié le contrôle interpréta très largement cette disposition et liquida ainsi les referendums sur le concordat, sur le code pénal, sur l'organisation judiciaire et le code pénal militaire. En particulier pour les trois derniers, l'arrêt de la Cour ne brilla pas sur le plan de l'argumentation juridique et beaucoup y virent un abandon devant l'insistance des partis politiques (15). Il est vrai d'autre part que la décision de la Cour laisse intacts les referendums les plus embarrassants pour la classe politique : celui sur la Commissione Inquirente, c'est-à-dire la commission parlementaire compétente pour les crimes commis par des ministres, et celui sur le financement public des partis. Il n'est pas exagéré par conséquent de dire que la Cour constitutionnelle, si elle ne va pas jusqu'à se faire le garant inconditionnel des partis, se fait tout de même le défenseur du système représentatif : « la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a agi comme support ou soutien du système politique actuellement en vigueur en Italie, toutefois non dans le sens de privilégier l'une ou l'autre des forces qui composent le système, mais dans le but d'une conservation maximale des canaux de transmission et des formes de médiation au travers desquels ce système s'exprime » (16).

Par la décision de la Cour constitutionnelle, il ne restait aux partis qu'à se débarrasser des cinq referendums survivants. Pour y arriver ils se sont servi de l'article 39 de la loi n° 352 qui prévoit l'annulation du referendum si, avant la date du scrutin, une nouvelle loi est substituée à celle dont l'abrogation est demandée. L'utilisation de cet article fut cependant rendue difficile depuis que la Cour constitutionnelle avait déclaré que la nouvelle loi devait constituer une véritable nouveauté. Au cas où elle ne serait qu'une copie camouflée de l'ancienne loi, la demande d'abrogation serait reportée sur la dernière loi en date.

---

(15) Sur le rôle de la Cour constitutionnelle en matière référendaire voir *Politica del Diritto*, 1978, IX-5, ainsi que Gustavo ZAGREBELSKY, *Il ruolo della Corte Costituzionale nell'attuale fase di sviluppo del sistema politico-costituzionale*, in : Ernesto BETTINELLI et Luca BONESCHI, *op. cit.*, pp. 111-116.

(16) Sergio BARTOLE, *Il referendum nei giudizi di ammissibilità della Corte Costituzionale*, in : *Città e Regione*, 1982, VIII-3, p. 24.

Cet arrêt força le Parlement à rechercher en peu de temps un accord de fond et, malgré l'obstructionnisme du Parti radical, de nouvelles lois sur l'avortement, sur la Commission Inqurente et sur les asiles et les aliénés furent adoptées. Seules la loi sur l'ordre public, qui ne pouvait être approuvée faute de temps, et la loi sur le financement des partis qui échappa à une reformulation pour des raisons de crédibilité politique, ne furent pas modifiées. Les 11 et 12 juin 1978 les citoyens italiens avaient donc à se prononcer sur le projet totalement défiguré du Parti radical.

Aucune des deux propositions radicales n'obtenait toutefois suffisamment de suffrages pour que les lois mises en question puissent être abrogées :

<i>Abrogation de la loi sur...</i>	<i>Non</i>	<i>Oui</i>
Le financement public des partis . . . . .	56,4 %	43,6 %
L'ordre public . . . . .	76,9 %	23,1 %

Sans doute l'enlèvement et la mort d'Aldo Moro étaient-ils trop récents pour inciter le citoyen italien à plus d'indulgence envers les terroristes par un relâchement de la loi sur l'ordre public. La loi sur le financement public des partis fut elle aussi sauvée mais à une si faible majorité (56,4 % des suffrages exprimés, représentant seulement 43 % du corps électoral) que les responsables de tous les partis politiques ne pouvaient s'empêcher de s'interroger sur les raisons de la réticence de beaucoup de citoyens.

A première vue, cette attitude de l'électorat a quelque chose de paradoxal. En effet, la loi du 9 avril 1974 qui autorisait le financement public des partis était une tentative d'éviter les scandales financiers qui éclaboussaient régulièrement certains partis. La magistrature venait en effet de rendre publique l'existence d'importants versements par des compagnies — pour la plupart pétrolières — à des personnes fictives qui avaient soin de faire parvenir ces sommes dans les caisses de l'un ou l'autre parti et ce pour « services rendus ». La loi du 9 avril 1974 voulait précisément discipliner cette matière en n'autorisant que le financement public tout en imposant pour un financement privé d'une certaine importance la publicité. Avant d'être considéré comme une mise en question du bien fondé de cette mesure, le vote de 1978 pouvait traduire la perplexité de l'électeur quant à l'efficacité de la loi que les partis parviendraient d'une façon ou d'une autre à contourner.

Peut-on voir dans la réserve de l'électeur une méfiance plus diffuse vis-à-vis du rôle des partis ?

Il est indéniable qu'en 1978 le système politique italien est entré dans une profonde crise (17) ayant des répercussions sur le comportement du citoyen qui se traduit tantôt par le rejet du système politique, tantôt par le désintérêt.

L'aire du refus c'est d'abord celle exprimée par le Parti radical et tous les mouvements, collectifs et groupements gravitant autour de lui et dont le succès allait grandissant : le Parti radical devait en effet passer de 4 députés en 1976 à 18 députés et 2 sénateurs en 1979. A côté du refus pacifique — mais pour autant pas toujours dans les limites de la légalité — des radicaux, se situe le refus violent incarné par le terrorisme que l'on aurait tort de limiter aux Brigades rouges, Prima Linea ou les Nuclei Armati Proletari, mais qui, avec ses plus de cent sigles, les uns plus éphémères que les autres, constitue « une nébuleuse terroriste comme soupape à une contestation juvénile qui ne croit plus dans les partis, n'a plus confiance dans le réformisme et trouve dans la violence organisée ou sporadique le seul moyen de se sentir vive » (18).

Si, tous comptes faits, le rejet est la réaction d'une minorité, l'apparition soudaine de l'abstentionnisme (19) qui coïncide avec le vote sur la proposition radicale traduit le désarroi d'une large part de l'opinion publique qui, sans se réfugier dans le rejet violent ou pacifique du système représentatif étale au grand jour ses préoccupations quant à la capacité des partis d'encore assumer leurs fonctions d'aggrégation d'intérêts, de structuration d'alternatives politiques et de production d'intérêts (20) :

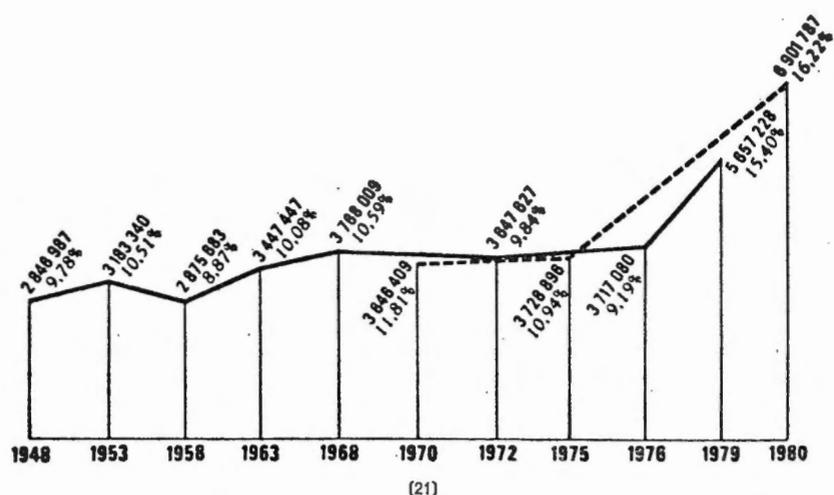
---

(17) Pour Norberto BOBBIO la crise se manifeste à trois niveaux : « Il faut reconnaître que ces trois cas d'institution exceptionnelle qui petit à petit deviennent la règle manifestent la même tendance : la perte de pouvoir du parlement. La dissolution des Chambres est une prérogative exceptionnelle du Président de la République ; le décret d'urgence est une prérogative exceptionnelle du Gouvernement ; la faculté d'abroger une loi par referendum est une prérogative exceptionnelle des citoyens *uti singuli*. Ce sont des prérogatives d'organes différents du parlement et qui ne sont compatibles avec le système tel qu'il est prévu par la Constitution que si elles restent dans les limites de leur exceptionnalité. Plus elles s'en écartent, moins le parlement est au centre du système. C'est un fait que notre système politique n'a plus de centre. Ce qui ne veut pas dire qu'il soit décentré : ce serait une qualité. Cela veut dire qu'il est excentré. Le centre n'est plus à sa place et personne ne sait exactement où il est. » Norberto BOBBIO, *La crise permanente*, in : *Pouvoirs*, 1981, 18, p. 11.

(18) Giorgio BOCCA, *Il terrorismo italiano, 1970-1980*, Milan, Rizzoli, 1981, p. 129.

(19) Sur l'abstentionnisme en Italie voir, e.a., Paolo FARNETI, *Il sistema dei partiti in Italia 1946-1979*, Milan, Il Mulino, 1983, pp. 83-92, et Geneviève BIBES, *Le système des partis*, in : *Pouvoirs*, 1981, 18, pp. 71-85.

(20) Cf Gianfranco PASQUINO, *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologne, Il Mulino, 1980, en particulier pp. 71-114.



### La fin d'un mythe ?

Les referendums qui ont été sollicités après 1978 n'ont plus jamais eu la même ampleur que le projet « Pour une République authentiquement constitutionnelle ». Même si le Parti radical a encore lancé dix referendums en 1980, ceux-ci n'avaient ni la portée ni la cohérence du projet de 1978. Cependant, malgré une adhésion populaire plutôt timide, les militants radicaux parvinrent à rassembler les 500.000 signatures requises pour demander l'abrogation des lois sur la chasse, les centrales nucléaires, les tribunaux militaires, les délits d'opinion, l'ordre public, le port d'armes, la militarisation de la Guardia di Finanza, les drogues légères, l'emprisonnement à vie et l'avortement.

La campagne ne fut animée que par le fait que le Mouvement pour la Vie, un regroupement d'organisations et de personnalités catholiques intégristes, déposa à son tour deux requêtes tendant à abroger la loi sur l'avortement de 1974. Ces deux demandes — la première, maximaliste, interdisant dans toutes les circonstances, l'interruption de la grossesse ; la seconde, minimaliste, l'autorisant uniquement en cas de danger physique pour la mère — recueillaient à leur tour les 500.000 signatures. Ainsi, le nombre de referendums en perspective était porté à douze, bien que ce fût seulement au sujet des trois propositions « morales » que les passions se déchaînaient.

(21) La ligne continue relie les élections législatives, celle en pointillé relie les élections régionales.

La situation était toutefois fort différente de celle créée par le premier referendum « moral », celui de 1974 sur le divorce. Cette fois, la Démocratie chrétienne adoptait une position nettement plus réservée et c'était le Vatican, et en particulier le Pape Jean-Paul II, qui prenait la tête du mouvement anti-avortement (22).

En janvier 1981, la Cour constitutionnelle liquida, mais avec une argumentation moins discutable qu'en 1978, les referendums radicaux relatifs à la chasse, aux centrales nucléaires, aux délits d'opinion, à la Guardia di Finanza et aux drogues légères ainsi que la proposition maximaliste du Mouvement pour la Vie.

Il fut beaucoup plus difficile pour le Parlement de recourir une fois de plus à l'article 39 de la loi n° 352. Alors qu'en 1978 en raison du compromis historique, le Parti communiste pratiquait une politique de bienveillance à l'égard du gouvernement, en 1981 il se retranchait à nouveau dans une opposition dure à toute initiative gouvernementale. De plus, la situation présentait quelque analogie avec 1970 quand le problème du divorce s'était posé. Les partis laïcs qui faisaient partie du gouvernement Forlani ne se montraient nullement disponibles à discuter les lois en question. Plutôt donc que de risquer une confrontation entre les partis de la déjà fragile coalition, il paraissait plus sage d'affronter les referendums, à l'exception toutefois de celui sur la réforme des tribunaux militaires pour lequel un accord fut trouvé aisément.

Mais, comme dans toutes les occasions précédentes, au scrutin des 17 et 18 mai 1981, aucune des cinq propositions ne trouva une majorité :

Abrogation de la loi sur...	Non	Oui
L'avortement (Mouvement pour la vie) . . . . .	67,8 %	32,2 %
L'avortement (Parti radical) . . . . .	88,8 %	11,2 %
La prison à vie . . . . .	77,4 %	22,6 %
Le port d'armes . . . . .	86,5 %	13,5 %
L'ordre public . . . . .	85,4 %	14,6 %

Le Parti radical était loin de son succès de 1978 et le Mouvement pour la Vie enterra définitivement l'hégémonie de l'Eglise : de 40,7 % sur le divorce, l'électorat fidèle à l'enseignement de l'Eglise descendait à

(22) Voir Luciano BARDI, *Italy says « No » : The Referendums of May 1981*, in : *West European Politics*, 1981, IV-3, pp. 282-285.

32,2 % pour ce problème bien plus épineux pour les consciences qu'est l'avortement.

De cette façon, la saison des referendums, ouverte au début des années soixante-dix sur deux conceptions différentes de la société et de la liberté individuelle, s'est fort probablement terminée au début des années quatre-vingts, et ce sur un ton mineur. Si dix ans d'expérience référendaire n'ont jamais permis la victoire d'une proposition d'abrogation, ils ont au moins permis de redimensionner un certain nombre de mythes assez généralement répandus aussi bien parmi les partisans que parmi les adversaires de la démocratie directe.

Le premier mérite a incontestablement été de mettre le doigt sur la carence croissante des partis politiques. Alors que la démocratie représentative était apparemment insensible aux mutations qui s'opéraient dans la société italienne, la démocratie directe a permis à toute une série d'intérêts marginaux ou minoritaires, de se manifester et de s'agréger.

Mais, outre qu'elle dévoilait, parfois même de façon spectaculaire, la crise de représentativité des partis politiques, la démocratie directe influençait sérieusement le travail décisionnel et législatif. A cet égard, il est significatif de voir combien la seule perspective d'un referendum a pu inciter les partis à modifier des lois réputées immuables faute de majorité alternative. Alors que le referendum est manichéen en ce qu'il divise irrémédiablement la société en la forçant à se prononcer par un oui ou un non, il incite le personnel politique au compromis et ceci au-delà même de la ligne de démarcation gouvernement/opposition. Dans le cas italien le fréquent recours à l'article 39 de la loi n° 352 en est la meilleure preuve.

Ces aspects positifs ne peuvent toutefois faire oublier certains côtés négatifs qui découlent soit des modalités d'initiative et d'exercice du referendum, soit de l'utilisation concrète qui en a été faite.

L'on ne peut en effet perdre de vue l'énorme énergie qu'il faut déployer pour rassembler les 500.000 signatures nécessaires pour demander l'abrogation d'une loi dont on ne sait par ailleurs pas si elle sera accueillie, la Cour constitutionnelle ne se prononçant sur l'admissibilité qu'après le dépôt des signatures recueillies. Les tentatives entreprises (23) pour inverser ces deux moments de la procédure sont jusqu'à présent restées sans suite. Enfin, même si la demande est recevable, les temps de déroulement sont fort longs : il faut prévoir à peu près un an entre le dépôt d'une requête et le scrutin, et ce uniquement si des élections anticipées ne viennent pas rallonger ce délai. Dans ces conditions on comprendra aisément

---

(23) Paolo ARMAROLI, *Quale riforma del referendum ?*, in : *Città e Regione*, 1982, VIII-3, pp. 58-83.

pourquoi il est extrêmement difficile pour un mouvement spontané qui n'est pas épaulé par une solide organisation, de mener à bien l'opération.

Toutefois, même quand aucun parti politique n'adhère officiellement à une demande d'abrogation, l'on aurait tort de sous-estimer leur influence. La complexité à la fois du texte législatif et de la demande d'abrogation est telle que l'électeur se tourne en premier lieu vers son parti pour lui demander, sinon une indication de vote, du moins la traduction en des termes plus quotidiens et plus compréhensibles d'un texte législatif dont la portée lui échappe tout simplement. La démocratie représentative garde ainsi, à côté du droit de veto découlant de l'article 39, un pouvoir d'orientation de l'électorat.

Malgré ce double pouvoir la démocratie représentative s'est dès les débuts méfiée de la démocratie directe à la fois parce qu'elle risquait de déranger leur stratégie, caractérisée par la médiation et le facteur temps, et parce qu'elle contenait en germe le vote d'opinion plutôt que le vote d'allégeance. La rupture entre la démocratie directe et la démocratie représentative ne s'est consacrée que par l'attitude du Parti radical qui par ses rafales référendaires les dressait l'une contre l'autre. Un parti qui, même s'il se dit différent des autres, « n'en est pas moins un véritable parti (...) qui utilise à sa façon, les ressources politiques que lui offrent les institutions parlementaires » (24). Le fait d'avoir été inséré dans la stratégie d'un parti dont la base était la marginalité, le moyen l'excès, et l'objectif la mise en question de la démocratie représentative a pu assurer à la démocratie directe une publicité fracassante, mais il n'a pas toujours favorisé, chez l'électeur la confiance dans cette possibilité d'intervention dans les affaires publiques.

Les résultats à leur tour, semblent démontrer que la séparation entre la démocratie représentative et la démocratie directe n'est pas aussi prononcée que le Parti radical a essayé de faire croire. Aucune proposition d'abrogation n'a en effet été approuvée par l'électorat, la plupart franchissant à peine les 10 % d'approbations, un résultat jugé trop exigü (25) pour justifier le recours au referendum et à la mobilisation populaire. Même les résultats des referendums sur le divorce et sur l'avortement ne sont pas dépourvus de logique dans la mesure où ils sont une réplique

(24) Antonio BALDASSARRE, *I miti sul referendum*, in : *Città e Regione*, 1982, VIII-3, p. 57.

(25) Ainsi Norberto BOBBIO : « La demande d'un referendum ne peut être justifiée que pour un problème grave qui divise le pays en deux parties présumées de force égale. Un bien aussi précieux que la participation ne doit pas être gaspillé si l'on ne veut pas qu'il se consume. Le gâchis de la participation est un délit de lèse démocratie que l'on paiera un jour ou l'autre. » Norberto BOBBIO, *op. cit.*, p. 11.

plus ou moins fidèle des majorités qui avaient fait approuver les lois en question. Aussi, l'aval donné par l'électorat à toutes les lois que la démocratie directe contestait, a-t-il dissipé quelque peu ces dernières années les craintes des partis politiques d'être dépassés par les événements. Plutôt donc que de chercher la bagarre à l'intérieur des coalitions gouvernementales dont la dernière caractéristique est bien la stabilité et la cohérence, les partis traditionnels semblent affronter désormais les referendums avec plus de réalisme. Le Parti radical, actuellement au creux de la vague, a rayé provisoirement le referendum de son instrumentarium politique. Ainsi, après dix ans de présence au premier plan, le referendum apparaît au début de l'année 1984, tel un personnage en quête d'auteur, un instrument à la recherche d'un promoteur.

**Summary : Representative and direct democracy in Italy.**

*Although the popular referendum is part of Italy's 1948 constitution, the political parties in power delayed for more than 20 years putting it into practice. It was finally institutionalized in 1970 and has met on various occasions with caution or hostility from the political parties. Succeeding in mobilizing public opinion, shaking the political parties and speeding up the legislative process, the referendum disappointed in several respects. Especially the permanent conflict with parliament through the action of the radical party led to negativism on its behalf.*

