

(Daloz Actualité, 2019)

Crise parlementaire et culture constitutionnelle : le (remarquable) discours de Giuseppe Conte devant le Sénat italien du 20 août 2019

par Franck Laffaille, professeur de droit public Faculté de droit de Villetaneuse (IDPS), Université de Paris 13 (Sorbonne-Paris-Cité) le 5 novembre 2019

Il est des discours parlementaires qui ne manquent pas de susciter l'admiration. En raison du charisme de leur auteur, du contenu de l'intervention, de l'importance du moment politique et constitutionnel. Il est plaisant de retrouver une atmosphère parlementaire du temps jadis, lorsque la centralité des assemblées législatives impliquait de réserver ces harangues aux élus de la nation. Désormais, la télévision et les réseaux sociaux – vecteurs primaires de transmissions générant un réductionnisme sémantique et réflexif – transforment le « théâtre parlementaire » (Thibaudet) en un simple exercice formel. Sauf en de rares circonstances. Tel a été le cas en cette fin de mois d'août 2019, lorsque G. Conte, chef du gouvernement *gialloverde* (Lega + M5*) se rend au Sénat. Il vient prendre acte de la crise partitocratique survenue à l'initiative de M. Salvini, leader de la Lega, vice-président du Conseil et ministre de l'intérieur. Selon ce dernier (déclaration du 8 août 2019), les divergences au sein de la majorité impliquent une rupture du contrat gouvernemental passé entre les deux formations ; dissolution et élections il doit y avoir¹. Les parlementaires de la Lega déposent une motion de censure contre *leur* gouvernement.

Chef de gouvernement

Ce 20 août 2019, la présidente du Sénat donne la parole « al Presidente del Consiglio dei Ministri, il Professore Giuseppe Conte » (les professeurs de droit possèdent en Italie un statut social ne pouvant que rendre nostalgiques les universitaires français²). Dans ce discours d'environ cinquante minutes, G. Conte adresse à son vice-président du Conseil M. Salvini une leçon de démocratie parlementaire (transparence du débat public, respect des assemblées), de culture constitutionnelle (respect des principes fondamentaux), de maturité politique (v. la contractuelle notion de loyale collaboration). Rarement a-t-on vu un chef de gouvernement morigéner ainsi parlementairement l'un de ses ministres, *a fortiori* celui-là même qui l'a adoubé (avec L. Di Maio, l'autre vice-président du Conseil et leader du M5*) à la tête de l'exécutif. La désignation de G. Conte est à ce point *abnorme* dans l'histoire de l'Italie républicaine que son discours du 20 août n'en est que plus intéressant. Il est devenu président du conseil en raison d'un double refus : refus de M. Salvini de confier Palazzo Chigi au leader du M5*, refus de L. Di Maio de confier Palazzo Chigi au leader de la Lega. G. Conte est censé s'ériger en arbitre entre les prétentions des deux formations au pouvoir qui, sur bien des points, possèdent des programmes politiques différents, voire divergents. Sa position est fort particulière : il n'est aucunement le leader de l'une des deux formations accédant au pouvoir (ni même l'un des dirigeants de l'une d'entre elles). Certains n'ont pas manqué de s'interroger : sera-t-il en mesure de donner pleine mesure à l'article 95 de la Constitution ? En vertu de ce dernier, « le président du Conseil des ministres dirige la politique générale du gouvernement et en est responsable. Il maintient l'unité de l'action politique et administrative, promouvant et coordonnant l'activité des ministres ». La question n'a guère de sens à dire vrai ; la réponse ne peut être que positive, avec cette précision : il est un médiateur permettant que s'accomplisse et perdure (en théorie) le mariage parlementaire/gouvernemental contre nature entre deux partis (autoproclamés) antisystème. Il est un chef de gouvernement assurant son office de président du Conseil au sens de l'article 95 de la Constitution, *dirigeant* la

politique générale du gouvernement, *maintenant* l'unité de l'action politique et administrative, *promouvant* et *coordonnant* l'activité des ministres. En un sens, G. Conte est l'un des plus parlementaristes chefs de gouvernement d'après-guerre : il redonne sens au gouvernement de cabinet à une époque synonyme de présidentialisation du régime parlementaire. Il assume la *responsabilité* de cette action devant les chambres.

Ode parlementaire

C'est précisément ce que vient faire G. Conte le 20 août devant les sénateurs, en vertu du bicaméralisme inégalitaire (malheureusement) en vigueur. Ce discours est celui d'un chef de gouvernement au sens le plus noble du terme, dont les premiers mots sont révélateurs : « J'ai toujours clairement affirmé qu'en cas d'interruption anticipée de l'action du gouvernement, je reviendrais ici, au sein de l'entité institutionnelle où j'ai initialement recueilli la confiance »³. Ce discours s'inscrit dans le cadre de la dialectique parlementaire, au sein d'une assemblée présentée comme « l'instrument le plus efficace pour garantir le bon fonctionnement de la démocratie parlementaire ». Le professeur de droit se permet même d'ajouter que cela ne relève pas d'une « habitude ou d'une minauderie de juriste » ; loin de vouloir rendre seulement hommage à « quelques règles formelles », il entend parler de « substance politique » et des « droits des citoyens ». Cyniquement, l'auditeur ou lecteur pourrait être tenté de penser qu'un tel propos – de facture si classique – n'est que rhétorique ; combien de fois n'a-t-on pas entendu des odes dédiées aux assemblées alors que ces dernières s'apparentent souvent à un théâtre d'ombres, courbées sous le poids du gouvernementalisme contemporain ? Et pourtant... En magnifiant ainsi l'hémicycle, en soulignant l'importance constitutionnelle et politique du Parlement, le chef du gouvernement adresse une première critique à son ministre de l'intérieur : démocratie parlementaire *versus* communication médiatique. Car M. Salvini ne cesse depuis des mois de conditionner l'action du gouvernement par des déclarations sur les réseaux sociaux, sur les places publiques, sur les plages... G. Conte moque cette politique de la communication qui repose sur « un langage simplifié ». S'il est un lieu d'expression de la démocratie, il s'agit du Parlement et non pas la rue ou le web, non-lieux où le principe de la discussion contradictoire n'existe pas : « L'unique lieu où la confrontation publique peut se dérouler de manière institutionnelle et transparente est le Parlement, là même où vous êtes assis, représentants de la nation et de tous les citoyens ».

Du contrat

Lors de la formation du gouvernement *gialloverde*, il y a un an et quelques semaines, contrat politique a été conclu entre la Lega et le M5*. Le président du Conseil et professeur de droit des contrats a beau jeu de souligner que M. Salvini – en déposant une motion de censure contre *son* gouvernement – ne l'a pas respecté. Ce texte de cinquante-huit pages est signé « dal Signor Luigi Di Maio Capo Politico del "MoVimento 5 Stelle" e dal Signor Matteo Salvini Segretario Federale della Lega ». Du point 1 (« Il funzionamento del governo e dei gruppi parlamentari ») au point 30 (« università e ricerca ») sont posées les bases d'une entente politique, parlementaire et gouvernementale. G. Conte est le gardien de ce pacte, à la fois organe politique en charge de l'appliquer et organe *super partes* en charge de trancher les litiges inhérents à son application. Il cite d'ailleurs partiellement le contenu de l'article 1 en vertu duquel « les parties s'engagent à réaliser cet accord en actions gouvernementales, dans le respect de la Constitution républicaine, des principes de bonne foi et de loyale coopération et se considèrent responsables, de manière égale, pour atteindre les objectifs retenus ». Truisme : l'unilatéralisme doit être récusé en matière contractuelle, quand bien même la substance est politique ; au nom du (préssumé) respect de ses engagements programmatiques, l'une des parties ne saurait s'affranchir des règles formelles et substantielles permettant de

trancher les litiges. Avant de mettre fin au contrat de mariage, il convient de passer par la voie de la médiation puisqu'elle a été acceptée conventionnellement. Contrat, bonne foi, loyale coopération : le juriste président du Conseil utilise les ressources classiques de la convention synallagmatique pour souligner le non-respect – par la Lega – des clauses contractuelles assurant la stabilité gouvernementale. Cela ne veut pas dire que G. Conte prend – selon nous – au sérieux le contrat initialement signé ; qui peut croire que le destin politique d'un gouvernement peut dépendre de dispositions conventionnelles reposant sur la bonne foi et la *loyale coopération* ? La Cour constitutionnelle peut utiliser à bon droit cette dernière formule pour réguler par exemple les relations État/entités infraétatiques ; le politique n'a pas vocation à être enserré dans les rets d'un mécanisme contractuel dépourvu de sanction en cas de non-respect. Un tel contrat ne peut que passer sous les fourches caudines des enjeux et compromissions partisans. Même si le contrat s'avère une fiction politique, s'y référer permet à G. Conte de désigner l'homme assis à sa droite, celui-là qui a déposé jadis son seing sur le document de cinquante-huit pages. Ressource juridique encadrant des légitimités hostiles, masque d'ambitions contradictoires, le contrat se transforme en argument juridique et politique : faire émerger un coupable, à savoir un responsable. Ou plutôt un irresponsable : ces « raisons [...] me conduisent à juger irresponsable la décision de la crise de gouvernement ».

Respect institutionnel

En ouvrant cette crise gouvernementale, M. Salvini a suivi, selon G. Conte, « des intérêts personnels et de parti ». La critique est de nature institutionnelle : est visée la personnalité qui assume un dédoublement fonctionnel, ministre de l'intérieur et vice-président du Conseil. Parle un chef de gouvernement qui rappelle qu'assumer de telles charges implique de renoncer à se comporter en bruyant leader politique d'une formation partisane. Du respect des institutions, source première de la chose démocratique et des droits des citoyens, si souvent évoqués par M. Salvini. En décidant d'ouvrir une crise politique et constitutionnelle, celui-ci a sacrifié l'équilibre institutionnel au profit d'une logique partisane. Avec un objectif : censure, dissolution, élection. G. Conte lui reproche de mépriser ce que l'Italie recherche depuis des décennies : une stabilité gouvernementale, voire des gouvernements de législature (quasi impossible Graal). Certes, on ne peut reprocher à une formation politique de chercher à accroître ses résultats électoraux, concède le président du Conseil : n'est-ce pas là l'essence et la finalité de tout parti politique ? Mais la logique partitocratique ne peut être *le* critère guidant les choix d'un vice-président du Conseil et ministre de l'intérieur. *Quid* – dans le cas contraire – des notions de bien commun, d'intérêt général, d'efficacité qui – pour être génériques, indéterminées ou polysémiques – demeurent des impératifs du « système démocratique » ? G. Conte : « Quand une force politique se concentre sur les seuls intérêts de parti, elle ne trahit pas seulement la vocation la plus noble de la politique, mais finit par compromettre l'intérêt national. Quand on assume de telles charges institutionnelles, [...] il faut être conscient que l'on assume des devoirs et des responsabilités spécifiques vis-à-vis des citoyens et de l'État ». C'est par ce respect des institutions et par cette recherche d'un équilibre institutionnel que sont garantis les droits des citoyens et l'action de l'État ; ici réside la chose démocratique. Et si « faire voter les citoyens est l'essence de la démocratie, les convier à voter chaque année est irresponsable ». La démocratie s'affaiblit dans le trop fréquent recours aux urnes ; l'appel permanent à la (présumée) sagesse populaire s'apparente à un vice partitocratique, une dégénérescence fonctionnelle. Si le propos vaut pour tout pays, il vaut *a fortiori* pour l'Italie, État qui – entre mythe proportionnaliste et bicaméralisme parfait – voit se succéder gouvernements et élections. « Grave carence de culture constitutionnelle » chez M. Salvini, selon le chef du gouvernement.

Motion de censure intragouvernementale

La Lega – à la suite des déclarations de son leader hostile à toute continuation de l'expérience gouvernementale en compagnie du M5* – dépose une motion de censure. Cette dernière émane ainsi de l'un des deux partis de coalition, avide d'un retour aux urnes aux fins de (re)conquérir le pouvoir en devenant le premier parti politique du pays. D'un point de vue constitutionnel et parlementaire, nous sommes en présence de la plus étrange des novations de l'histoire de la République italienne. Ce ne sont point les partis d'opposition qui tentent de renverser le gouvernement mais la formation du vice-président du Conseil et ministre de l'intérieur. L'acte est d'autant plus surprenant – en particulier sur le plan temporel – qu'il survient immédiatement après l'adoption du décret sécurité bis, cheval de bataille de M. Salvini. Ce décret est adopté alors même que le gouvernement avait posé – et obtenu – la question de confiance sur le fondement d'un parlementarisme bien compris. Poser la question de confiance permet de mettre au pied du mur une partie de la majorité, réticente ; cette dernière est politiquement contrainte de se montrer solidaire, à peine de faire chuter le gouvernement dont elle est membre. Dans le cas présent, il s'agissait pour M. Salvini d'obliger le M5* à une publique solidarité politique sur une question – sécurité, immigration – synonyme de réticence, voire de franche hostilité. La motion de défiance est déposée – comme le souligne entre ironie et aigreur G. Conte – de même que l'instrument constitutionnel employé (la question de confiance) a confirmé l'existence d'une solide majorité parlementaire. Aucune raison spécifique n'est alors susceptible de justifier le dépôt – par le parti de gouvernement qu'est la Lega – d'une motion de censure ; sauf l'« opportunisme politique ». G. Conte ne critique pas seulement le dépôt d'une motion de censure par la Lega, il met en exergue l'inconséquence politique et institutionnelle d'un fait, ou plutôt d'un non-acte : « Fortement contradictoire apparaît in fine le comportement d'une force politique qui, après avoir déposé une motion de défiance, ne retire pas ses propres ministres ». Cette tactique vise, selon G. Conte, à accréditer la thèse d'un « gouvernement [...] du non-faire ». L'argument de l'impératif retour aux urnes n'en sera que plus facile à justifier. Le président du Conseil y voit là une offense institutionnelle, personnelle, ministérielle : institutionnelle car le gouvernement est supposé être devenu une entité paralysée ; personnelle car le président du Conseil est réputé incapable d'assumer la tâche dévolue à l'article 95 de la Constitution ; ministérielle car cela jette l'opprobre sur les membres du gouvernement, y compris ceux de la Lega.

Pleins pouvoirs

M. Salvini, lors de déclarations sur des places publiques, a demandé que lui soient conférés les « pleins pouvoirs » pour assumer ses fonctions, notamment pour lutter contre l'immigration illégale. La formule relève du discours politique, partisan, médiatique et non pas de la sémantique constitutionnelle. Certes, M. Salvini ne demande pas de bénéficier *juridiquement* d'un régime de concentration des pouvoirs. Reste que le propos n'a pas manqué de susciter malaise, exprimé clairement par le président du Conseil : « tu as annoncé cette crise en demandant les pleins pouvoirs et récemment encore je t'ai entendu invoquer la rue pour te soutenir ». Si la formule « pleins pouvoirs » provoque une telle inquiétude – la politique constitutionnelle est faite de mythes, de pathos historique – c'est parce qu'elle renvoie au *Regime*, à la période fasciste. Il ne s'agit pas de qualifier la Lega de parti fasciste ; l'assertion serait stupide et une injure pour ceux qui ont connu le régime mussolinien. Les déclarations de M. Salvini s'inscrivent plutôt dans le cadre de ce qui est désormais dénommé démocratie illibérale (la notion de populisme étant impossible à cerner au regard de la science du droit, voire de la science du politique). La rue/le discours politique radical/le suffrage universel *versus* le débat parlementaire/le droit/les garanties

juridictionnelles des droits. Avec cette thématique des « pleins pouvoirs », M. Salvini entend faire le lit d'une démocratie illibérale qui neutralise les conquêtes de l'État de droit (prévalence des droits fondamentaux protégés par une cour constitutionnelle, contrôle juridique de la majorité politique). Les « pleins pouvoirs » ne sont que la transcription de cette lecture absolutiste de la démocratie quand elle prétend être le seul règne de la rue et du seul nombre. La concentration des pouvoirs, le peuple contre le droit, l'écrasement des droits de la minorité sur le fondement du nombre : telle est précisément la démocratie illibérale. Ce faisant, M. Salvini s'inscrit dans l'actuel courant est-européen : Hongrie, Pologne, Russie. Or les crises politiques, précise G. Conte, ne se régulent pas sur les places publiques mais au sein du Parlement. Se faire le chantre de la démocratie illibérale⁴ révèle un faible respect envers les institutions et une carence de culture constitutionnelle. G. Conte en vient même à rappeler « le principe des poids et contrepoids [...] absolument fondamental pour que soit garanti le nécessaire équilibre de notre système démocratique et que soient empêchées les dérives autoritaires. [...] Nous n'avons pas besoin de personnes avec les pleins pouvoirs ». *Pleins pouvoirs, dérives autoritaires* : le débat parlementaire s'écarte des considérations classiques liées à une crise gouvernementale et au dépôt d'une motion de censure. On parle désormais de la forme du régime politique, de la *meilleure forme* de régime politique (pour se référer à l'obsession des Platon, Aristote, Polybe, *et al.*). Et le discours de G. Conte indique que l'Italie se retrouve au centre – avec une Lega susceptible de devenir demain le premier parti du pays – de la césure démocratie illibérale/État de droit. Que l'on lise la lettre adressée par V. Orban à M. Salvini une dizaine de jours après la démission de G. Conte : « Cher Matteo, [...] nous vous considérons comme étant un camarade de combat dans la lutte pour la préservation de l'héritage chrétien de l'Europe et de l'arrêt de l'immigration ». La démocratie parlementaire et l'État de droit constitutionnel n'ont besoin ni de « camarade » ni de « combat ».

Laïcité

« Qui assume des fonctions de responsabilité devrait éviter, durant les meetings, d'associer les symboles religieux aux slogans politiques. » M. Salvini a pour régulière habitude de manifester publiquement ses convictions catholiques, au point d'en faire un vecteur identitaire (qu'il est loisible de relier à la notion de démocratie illibérale, v. la lettre de V. Orban). Par de telles manifestations ostentatoires, M. Salvini s'érige en défenseur d'une civilisation chrétienne qu'il juge menacée en ses fondements mêmes. Un tel comportement – pour qui exerce les fonctions de vice-président du Conseil – n'est en rien l'expression du « principe de liberté de conscience religieuse ». Il s'agit plutôt d'une forme d'« inconscience religieuse » portant atteinte au « principe de laïcité, caractéristique fondamentale de l'État moderne ». Rappel salutaire du très catholique G. Conte : le principe de laïcité est un principe constitutionnel de la République italienne. Bien plus (le président du Conseil ne le rappelle pas), le principe de laïcité est un « principe suprême de l'ordonnement constitutionnel » (Cour constitutionnelle, n° 203 de 1989). Dans cette décision fondatrice – la Constitution est muette sur ce point –, la Cour constitutionnelle s'appuie sur différents articles (2, 3, 7, 8, 19 et 20 de la Constitution) dessinant les contours d'un principe qui structure la forme de l'État. Dignité de la personne humaine (art. 2), égalité formelle et substantielle (art. 3), indépendance et souveraineté de l'État et de l'Église catholique (art. 7), égalité devant la loi de toutes les confessions religieuses (art. 8), liberté de conscience (art. 19), liberté d'association à des fins religieuses (art. 20). Le principe de laïcité, ajoute la Cour, ne signifie pas « indifférence de l'État envers les religions mais garantie de l'État pour que soit préservée la liberté de religion, dans le cadre d'un régime de pluralisme confessionnel et culturel ». Et ce pluralisme religieux implique de récuser toute forme de « discrimination ». Ces principes constitutionnels – explicitement mentionnés par la Cour constitutionnelle dans sa décision de 1989 – sont implicitement au centre du discours de G. Conte en sa critique du leader de la Lega. Le

premier explique au second qu'il existe – même en Italie, là où réside la Cité du Vatican – un mur, un *wall of separation* (Jefferson) entre État et religion(s). Quand bien même la laïcité est imprégnée de puissantes et quotidiennes valeurs catholiques (v. la présence du crucifix dans les écoles publiques, les arrêts du Conseil d'État et de la Cour européenne des droits de l'homme), le principe de laïcité constitue l'un des *principi supremi* de l'ordonnement constitutionnel auxquels on ne saurait déroger. Même le peuple ne peut (en théorie), par référendum, le mutiler en sa substance. Et M. Salvini d'embrasser son chapelet dans l'hémicycle, au moment même où G. Conte lui rappelle qu'il existe un devoir de respect institutionnel envers les principes fondamentaux de l'État, *a fortiori* pour un membre du gouvernement...

* * *

G. Conte achève son discours en indiquant que l'actuelle crise politique « compromet inévitablement l'action de ce gouvernement, qui s'arrête ici ». Telle est la conséquence à tirer du dépôt, par la Lega, d'une motion de censure visant son gouvernement. Sitôt le débat parlementaire terminé (il écoutera le discours de M. Salvini, respect de l'institution parlementaire oblige), G. Conte indique qu'il se rendra au Quirinale pour remettre sa démission « entre les mains du président de la République » (parallélisme sémantique des formes : avant d'entrer en fonction, le président du Conseil des ministres prête serment « entre les mains » du chef de l'État, article 93 de la Constitution). Ainsi s'achève le premier gouvernement Conte, celui d'un professeur de droit privé devenu médiateur entre deux formations partisans antagonistes mais avides de gouverner. On ne sait ce que les historiens retiendront de l'éphémère coalition *gialloverde* ; les constitutionnalistes y ont gagné un grand discours parlementaire, réalisé par un chef de gouvernement titulaire effectif de l'*indirizzo politico*. Cela n'est pas de peu.

Notes

1. La Lega de M. Salvini est alors créditée d'un score électoral supérieur à 30 %.
2. Les deux têtes de l'exécutif sont professeurs de droit : S. Mattarella est professeur de droit parlementaire, G. Conte est professeur de droit des contrats.
3. Les citations entre guillemets renvoient – sauf mention contraire – au discours de G. Conte devant le Sénat ce 20 août 2019.
4. G. Conte n'utilise pas l'expression « démocratie illibérale » dans son discours.