

La réglementation du parti politique en Italie

par Francesco LEONI,

Professeur d' « Histoire des partis et des mouvements politiques »
à l'Université internationale des Etudes sociales de Rome.

★

La fin du régime fasciste en Italie marqua l'abrogation des différentes dispositions répressives (éditées en 1926), qui, en dissolvant les partis politiques préexistants et en interdisant la constitution ou la reconstitution d'autres groupes d'opinions ou d'intérêt, avaient instauré le système du parti unique et précisément le *Parti National Fasciste*.

Le retour à la méthode démocratique, donc à la liberté d'opinion, d'association et de réunion, rétablit les principes de la pluralité et de la libre compétition des partis politiques.

Au développement de ces organisations politiques, toutefois, n'a pas correspondu la promulgation de règlements appropriés visant à en déterminer l'existence et l'activité du point de vue strictement juridique. A la différence de ce qu'il s'est produit dans d'autres Constitutions ou dans d'autres systèmes de droit public, où l'importance des groupements politiques a amené à donner des dispositions propres à assurer une forme mieux définie des partis et à leur attribuer certains pouvoirs politiques, par la reconnaissance juridique (reconnaissance toujours subordonnée à la constatation de certaines conditions objectives).

Tout de même le développement extraordinaire des différentes organisations politiques — développement qui, en Italie, ainsi que dans presque tous les pays euro-latins, a pris des proportions impensables et qui peuvent difficilement être contrôlées — dont il est très facile de deviner les résultats, aurait justifié, lors de l'Assemblée Constituante, une étude plus adéquate du thème ou, tout au moins, l'introduction complète du Statut des partis dans la loi fondamentale de 1947.

En Italie, le système en vigueur, tout en sous-entendant qu'il appartient en définitive aux adhé-

rents de chaque groupe, par leurs choix ou leur conduite, par la responsabilité du programme, de l'organisation et des fonctions de chaque groupement, ignore formellement l'existence de ces groupes comme organisations indépendantes : c'est-à-dire qu'ils sont considérés comme de simples associations de fait.

La Constitution italienne ne s'arrête qu'en passant sur ce sujet qui, toutefois, à cause de son importance, mériterait une étude plus approfondie.

L'article 18 (« Les citoyens ont le droit de s'associer librement, sans autorisation, pour tous les buts qui ne sont pas interdits aux particuliers par la loi pénale. Sont interdites les associations secrètes et celles qui poursuivent, même indirectement, des buts politiques au moyen d'organisation de caractère militaire. ») limite la liberté d'association tandis que la disposition transitoire XII (« La réorganisation, sous n'importe quelle forme de l'ancien parti fasciste est interdite. Contrairement à l'article 48, on a établi par la loi, pour un maximum de cinq ans après l'entrée en vigueur de la Constitution, des limitations temporaires concernant le droit de vote et d'éligibilité des chefs responsables du régime fasciste. ») donne des dispositions précises en ce qui concerne l'activité de chaque parti, en interdisant explicitement une nouvelle reconstitution du parti fasciste.

Il est toutefois évident que c'est l'article 49 de la Constitution qui concerne le plus directement ce sujet. Il dit textuellement : « Tous les citoyens ont le droit de s'associer librement en partis pour contribuer démocratiquement à la formation de la politique nationale. »

Ce sont les citoyens, ayant la faculté spécifique de *déterminer la politique nationale*, qui constituent le sujet de cette norme.

Tout de même, il importe de remarquer qu'aucune confusion ne peut exister entre cette politique et la *politique générale*, considérée comme l'ensemble des compétences attribuées à l'organisation de l'Etat.

En effet, tandis que la *politique générale* relève du Gouvernement, la politique nationale appartient aux citoyens et, par conséquent, aux partis par lesquels les citoyens expriment leurs convictions idéologiques.

Mais tous les citoyens appartiennent-ils à un groupe politique organisé ? Evidemment non, surtout si l'on considère qu'une partie minime d'entre eux y adhère explicitement. Il en résulte alors que les partis ne contribuent qu'indirectement à la formation de la *politique nationale*. D'ailleurs cette politique constitue une tâche particulière de la « communauté sociale », et c'est sur elle que tous les partis exercent leur influence pour l'orienter vers telle ou telle direction.

Après avoir défini en principe l'activité générale des partis italiens, il faut remarquer que d'autres attributions leur sont accordées par la Constitution. Et l'attribution la plus importante c'est leur incidence sur l'organisation politique de l'Etat.

Incidence sur l'organisation de l'Etat.

Chaque groupe peut se présenter comme il le juge le plus opportun. Par exemple, il n'est pas sujet aux restrictions que l'article 39 impose aux syndicats (« L'organisation syndicale est libre. Il ne peut être imposé aux syndicats d'autres obligations que leur enregistrement aux bureaux locaux ou centraux selon les dispositions établies par la loi, à condition que les statuts des syndicats sanctionnent une organisation intérieure sur une base démocratique. Les syndicats enregistrés jouissent de la personnalité juridique. Ils peuvent, s'ils sont représentés sous forme unitaire, proportionnellement aux membres inscrits, conclure des contrats collectifs de travail ayant une efficacité obligatoire pour tous les membres des catégories professionnelles prévues par le contrat. »).

Il en résulte qu'un parti politique peut se donner, s'il le juge opportun, un règlement intérieur non démocratique. Mais, en même temps, tous les partis, soient-ils ou non fondés sur une base démocratique sont dépourvus de la personnalité juri-

dique, étant ignorés, tout au moins de ce point de vue, par le règlement.

Malgré cet aspect qui permet de définir le parti comme une « association de fait », toute organisation pareille est investie de facultés fondamentales dans le cadre de la vie de l'Etat.

Grâce aux groupes parlementaires, les partis peuvent exercer leur influence sur l'activité de la structure politique de l'Etat et, par conséquent, ils en déterminent l'orientation. Ces organismes, à vrai dire, tout en étant strictement liés aux partis d'où ils proviennent directement, ne sont pas simplement un prolongement de ceux-ci, mais ils font partie de l'Assemblée parlementaire à laquelle ils appartiennent.

Cela signifie que leurs membres entrent au Parlement en tant que représentants d'un mouvement politique qui a obtenu les votes nécessaires à leur élection. Mais une fois entrés dans la structure parlementaire, tout en dépendant du parti du point de vue de la politique, de la discipline et de l'organisation, ils prennent une forme autonome selon ce qu'il est prévu par l'article 67 de la Constitution : « Chaque membre du Parlement représente la Nation et exerce ses fonctions sans mandat impératif. »

Cette affirmation, surtout à cause de l'importance que revêt en Italie le phénomène du « partitisme » après 1946 (c'est-à-dire la naissance de la tendance à monopoliser les activités publiques de la part de ces organismes) a, en pratique, une valeur purement formelle.

Sur le plan strictement juridique, au contraire, cette affirmation sanctionne le principe que les parlementaires sont absolument indépendants des groupes politiques qu'ils représentent et qu'ils dépendent seulement des groupes parlementaires considérés comme instruments de la Chambre des Députés et du Sénat.

Cette liaison étroite entre le Parlement et les groupes parlementaires est sanctionnée aussi par le principe d'après lequel un chiffre annuel est versé à ces groupes pour les frais d'activité (c'est-à-dire pour les frais qu'entraînent leurs initiatives au sein du Parlement en qualité de représentants).

En ce qui concerne ce rapport, on doit examiner attentivement l'arrêt rendu le 9 mars 1962 par la Cour d'appel de Rome, arrêt portant sur le conflit

de travail né entre le groupe parlementaire du Mouvement Social Italien et du Parti National Monarchique du Sénat et un de ses dépendants.

Abstraction faite du contenu de cet arrêt qui n'intéresse pas cette étude, la fonction et les liens du Groupe Parlementaire (considéré comme organe des deux chambres formant le Parlement italien et, en même temps, comme instrument politique d'un parti déterminé) semblent être précisés clairement dans cette partie de l'arrêt même par lequel la Cour d'appel de Rome établit que « les groupes parlementaires des deux Chambres, en tant qu'ils contribuent à l'accomplissement des fonctions desdites Chambres (dont la principale est la fonction législative) au sein des commissions et des assemblées, sont des organes intérieurs des Chambres, aussi bien du point de vue de la structure, puisqu'ils participent d'une façon organique à la vie de chacune d'elles, que du point de vue fonctionnel, parce que, moyennant l'activité compétitive des groupes, chacune s'acquitte de ses fonctions institutionnelles, comme il est établi par la Constitution et par les règlements intérieurs de chaque secteur du Parlement.

» Il est évident, dit encore l'arrêt, que les groupes susdits en tant qu'organes de la Chambre des députés et du Sénat, sont dépourvus non seulement de la personnalité juridique, mais ils ne possèdent non plus aucune capacité de droit substantiel, en ce sens qu'ils ne peuvent ni acquérir droits ni contracter obligations envers les tiers, et, par conséquent, ils ne jouissent d'aucune capacité judiciaire, puisqu'ils ne peuvent, comme tels, agir ou être appelés en justice. »

De même les groupes parlementaires sont aussi de fait l'émanation des différents partis politiques ou, du moins, l'expression d'une orientation ou d'un courant politique particuliers ; et ils ont leur propre autonomie d'organisation (conseil de direction, bureau de présidence, bureau de secrétariat, employés attachés aux susdits bureaux pour expédier les affaires de leur compétence) pour pouvoir poursuivre et réaliser leurs propres finalités politiques au sein du Parlement. Ils ont aussi leur propre autonomie patrimoniale et comptable, avec un fonds commun alimenté par les contributions volontaires des membres de chaque groupe et complété par les contributions volontaires de la Chambre ou du Sénat. Ces dernières sont accordées, d'ailleurs, exclusivement en vue des activités stric-

tement institutionnelles déployées par les groupes au sein de chaque secteur du Parlement.

Les susdits éléments contribuent aussi à donner aux groupes parlementaires le caractère d'une pluralité d'individus liés entre eux par des intérêts et des finalités politiques communs, ayant une organisation intérieure stable et un fonds commun. Pour cela ils se présentent comme des associations de fait non reconnues, auxquelles on peut appliquer les normes établies dans les articles 36 et suivants du Code civil qui disciplinent la capacité substantielle et judiciaire de ces associations (1).

Une démonstration de l'exactitude de cette forme juridique des groupes parlementaires, en tant que représentants de leurs intérêts particuliers et de leurs buts politiques qui ne peuvent pas être identifiés avec les intérêts particuliers de chacune des deux Chambres, considérée d'un point de vue unitaire, nous est offerte par la constatation que chaque groupe établit en réalité des rapports contractuels avec les tiers, en dehors de tout contrôle et de toute connaissance de la part de l'organisme institutionnel auquel il appartient, et ces rapports comprennent aussi ceux qui découlent de l'engagement du personnel à employer dans les différents bureaux existant au sein de chaque groupe. Il est évidemment inconcevable que ces rapports relatifs à un secteur d'activité demeurant étranger aux véritables fonctions institutionnelles que les groupes accomplissent au sein du Parlement — fonctions étant l'expression de l'autonomie de négoce des groupes mêmes — ne puissent être rapportés à la Chambre des députés ou au Sénat, de sorte que ces organismes et non les groupes particuliers soient titulaires des droits et des devoirs découlant de ces rapports.

Tout en considérant les limitations qui affectent

(1) C. civ., chap. III, art. 36: « Organisation et administration des associations non reconnues - L'organisation interne et l'administration des associations non reconnues comme personne juridique sont réglées par les accords des associés. Ces associations peuvent ester en justice et être représentées par ceux auxquels, selon ces accords, on a confié la présidence ou la direction. »

Art. 37: « Les contributions des associés et les biens acquis par ces contributions forment le fonds commun de l'association. Tant que l'association existe, chaque associé ne peut solliciter le partage du fonds commun, ni prétendre sa quote-part en cas de décès. »

Art. 38: « En ce qui concerne les obligations assumées par les personnes qui représentent l'association, les tiers peuvent faire valoir leurs droits sur le fonds commun. Les personnes qui ont agi au nom et de la part de l'association sont responsables même personnellement et solidairement. »

les rapports entre le parti et le groupe parlementaire, il s'ensuit que le premier peut exercer son influence sur le pouvoir exécutif (Gouvernement), considéré comme organe institutionnel de l'Etat, déployant une activité particulière (politique générale) au moyen du deuxième groupe. D'où la constatation, déjà mentionnée, qu'un mouvement politique peut exercer son influence sur l'organisation politique de l'Etat, directement ou indirectement, et s'acquitter de fonctions particulières ; en outre, il en résulte la spécification du rapport existant entre le parti et le groupe parlementaire, considéré comme instrument politique du premier.

Le parti, « association non reconnue ».

L'importance du parti politique dans une organisation moderne, et surtout en Italie, est sanctionnée par l'influence qu'il exerce sur les secteurs de la vie publique, bien qu'il soit une association non reconnue, comme on l'a déjà remarqué.

La qualification d'« association non reconnue » — qu'on a donnée au parti — a été établie par l'arrêt du 24 mars 1956, arrêt rendu par la Cour suprême de cassation.

En ce qui concerne sa capacité juridique, il importe de mettre l'accent sur un décret du 13 mai 1963 de la Préture de Rome, décret portant sur un conflit qui mettait en relief l'incertitude de la possibilité pour le parti de se définir comme sujet autonome de droit.

« En réalité, — dit ce document qui revêt une importance toute particulière — attendu que les partis politiques du point de vue du droit privé doivent se ranger parmi les associations non reconnues, on doit remarquer qu'à la différence des associations ayant une personnalité juridique, ces partis ne peuvent se présenter comme sujets autonomes de droit et ne jouissent donc pas de la capacité juridique ; par conséquent, quoiqu'on doive leur reconnaître la possibilité d'agir juridiquement et de conclure des négoce juridiques constitués par eux et par les droits et devoirs relatifs, il n'est pas du ressort de l'association en tant que personnalité juridique indépendante, mais du groupe des associés. Il en découle que la légitimation de négoce des administrateurs — des secrétaires des partis politiques (arrêt de la Cour suprême de cassation n° 679 du 8 mars 1955) — entre dans le cadre normal de la représentation,

plutôt que dans celui du rapport organique, de façon que, même à l'égard des tiers, l'extension des pouvoirs des administrateurs ne doit pas être déterminée selon les normes qui reflètent la représentation organique des personnes juridiques (article 19) ; mais selon les normes sur le mandat. »

Une fois établie la capacité juridique du parti (toujours d'après les articles 36 et suivants du Code civil italien) et une fois sanctionnée sa position comme association non reconnue, on comprend de plus en plus l'importance de la fonction du parti sur le plan politique, mais on comprend un peu moins l'indifférence montrée jusqu'à présent par l'organisation italienne au sujet du problème de son règlement législatif.

Il est évident que le parti politique, comme instrument déterminant dans la vie sociale, joue partout un rôle de premier plan. Mais c'est justement cette grande influence sur l'évolution de la politique nationale qui donne lieu à un paradoxe, c'est-à-dire que le parti politique est souvent considéré non comme un phénomène juridiquement important, mais plutôt comme une manifestation sociale au sens large à même de n'intéresser le législateur qu'indirectement ou même d'une façon marginale.

Les fonctions du parti en Italie.

L'article 49 de la Constitution a cherché à définir, bien qu'en principe, les fonctions du parti en Italie. Tout en étant très concis, le texte nous donne quelques indications utiles, surtout au sujet de l'activité que le parti doit déployer, activité qui présuppose une concurrence et qui, par conséquent, impose l'existence d'une pluralité de groupes.

Mais ce texte précise aussi les limites de cette action, lorsqu'il parle de *méthode démocratique*.

Contrairement à l'interprétation courante, cette expression ne suppose pas une structure démocratique interne.

Le mouvement politique qui veut instaurer un régime dictatorial dans le pays et qui met en évidence ce postulat dans son programme, ne peut, selon une rigide interprétation de la loi, être poursuivi. Si, pour atteindre ce but, il emploie des méthodes en opposition avec ces dispositions, il

pourra être circonscrit ; mais si, au contraire, il respecte la méthode démocratique et parvient au pouvoir moyennant le système électoral normal, il ne pourra absolument être accusé d'avoir violé la loi.

Il s'ensuit qu'en Italie une organisation fondée sur une base autoritaire, qui respecte toutefois la méthode démocratique, tout au moins formellement, a le même droit de cité que toutes les autres organisations. Et cela en raison du fait que le processus de réglementation législative du parti, processus que plusieurs partis souhaitent, n'a été que mentionné dans le règlement national.

Une fois établi que par *méthode démocratique* nous devons entendre le respect d'une structure de l'Etat qui n'intéresse directement que l'activité extérieure des partis (mais non l'activité intérieure), il en découle que l'article 49 de la Constitution nous donne seulement quelques vagues indications de principe qui ne sont pas suffisantes pour encadrer le problème qui se pose encore.

L'orientation existant aujourd'hui en Italie n'est pas coordonnée, mais, comme elle intéresse les différents secteurs politiques, calque les thèses les plus diverses. Il est toutefois hors de doute que l'évolution de la notion de l'institution politique, considérée en son sens juridique, fait toujours des progrès.

A l'heure actuelle, cette évolution s'est produite surtout dans les domaines suivants :

- a) Législation électorale.
- b) Rapports avec les groupes parlementaires et avec l'activité parlementaire en général.
- c) Droit de jouir des moyens publics d'information (radio, télévision).
- d) Contrôle de démocratie.
- e) Financements à la charge du budget public.

Les normes principales qui se rapportent explicitement à l'existence des partis — en plus de la norme constitutionnelle déjà prise en considération — sont les suivantes : la norme relative au symbole à employer comme marque électorale (T.U., 30 mars 1957, n° 361, art. 14 et Loi, 27 février 1958, n° 64, art. 2) et la norme relative au « groupe parlementaire parti », visée à l'article 26, dernier alinéa du Règlement de la Chambre des Députés.

Tout cela est bien peu par rapport à l'importance que la norme constitutionnelle a donnée aux partis ; mais il paraît encore moins par rapport au rôle qu'ils jouent désormais dans la vie nationale.

A cet égard, il suffit de penser aux crises gouvernementales et à leur solution pour se rendre compte qu'aujourd'hui les programmes gouvernementaux sont mis en place au sein des partis et que les entretiens entre les chefs des différents partis de la majorité parlementaire ont même une fonction permanente, c'est-à-dire comme organe appelé à résoudre les problèmes les plus controversés du système gouvernemental.

Quant au rapport disciplinaire qui lie aujourd'hui les députés aux directions des partis respectifs, on peut dire qu'il est défini dans tous les Statuts des principaux partis italiens : la sanction de l'indiscipline, la non-représentation dans les listes du parti aux élections successives et, par conséquent, la non-réélection du parlementaire qui s'est mis en désaccord avec la direction du parti.

Nous pouvons donc affirmer comme Biscaretti di Ruffi (un homme d'étude qui s'occupe attentivement de ce problème) qu'il existe une disproportion évidente entre le nombre et l'importance des fonctions publiques exercées par les partis et le peu de considération directe de la part de la législation de l'Etat.

Le financement des partis.

Un des aspects les plus intéressants de ce problème — c'est-à-dire celui qui concerne le financement des partis au moyen de fonds provenant des caisses publiques, comme il se pratique dans la République fédérale d'Allemagne — a été considéré attentivement lors d'un entretien très important organisé en 1963, à San Pellegrino, par la Démocratie chrétienne.

L'opportunité d'accorder, du moins par l'Etat, le financement à ces partis constituait le thème de cette réunion. La majorité des opinions s'est prononcée en faveur de la première solution des partis. On ne tira aucune conclusion de nature à influencer les décisions du législateur, mais la question fut traitée longuement et on en tira des conclusions intéressantes de près le problème.

Le sujet a été étudié encore, mais sur un plan différent et au niveau scientifique, par l'Institut

pour la Documentation et les Etudes législatives (ISLE) qui a nommé une commission d'études chargée de mener une enquête sur la discipline législative du parti politique. La commission, formée de professeurs d'université et de représentants des différentes organisations politiques de masse, est en train d'effectuer un travail profitable qui donnera sans aucun doute des résultats positifs et qui représentera certainement le seul point bien défini pour aboutir à la solution de ce problème qui intéresse désormais toute l'Italie.

Elle a développé son plan de travail en une série d'études et de relations, confiées à plusieurs experts, membres ou non de la commission même.

Parmi tous les documents, il y en a trois sur lesquels se basent les conclusions de cet organisme : une relation générale présentée par M. Lelio Basso, président de la Commission et député du Parti Socialiste Italien d'Unité Proletaire ; une relation sur le contrôle de l'Etat, préparée par le Conseiller de la Cour des comptes, Antonino de Stefano, et une relation de législation comparée, réalisée par l'auteur de cette étude, qui occupe la charge de Chef du Bureau d'études de l'ISLE.

Selon le projet général — qui sera ensuite développé et qui fera l'objet d'initiatives concrètes à cet égard — la loi sur les partis italiens devrait tout d'abord reconnaître la responsabilité du parti, ayant obtenu un nombre déterminé de votes aux élections, en qualité de représentant de la partie du peuple qui lui a donné ces votes. Conformément à ce qu'établit la loi électorale allemande, qui attribue directement aux partis le droit de poser les candidatures, ne devrait-on pas, en Italie aussi, demander au parti politique, qui a obtenu un nombre déterminé de votes lors des élections précédentes, de devoir faire souscrire, par un nombre déterminé d'électeurs, la présentation de ses candidats.

Pour ce qui est du rapport entre le parti et le groupe parlementaire, il devrait être reconnu comme un fait institutionnel, avec les conséquences qui peuvent en découler, parmi lesquelles celle d'étendre les consultations par le Chef de l'Etat (pendant une crise ministérielle), en plus des pré-

sidents des groupes parlementaires de la Chambre des députés et du Sénat, aux secrétaires même des partis, sans les contraindre à exercer un cumul de charges pour éviter de rester à l'écart d'une fonction si importante.

La loi ensuite devrait contenir les normes portant sur le droit des différents mouvements politiques d'accéder aux moyens publics d'information.

La « démocratie » interne du parti.

Mais la question la plus controversée est celle du contrôle des partis ou mieux du contrôle de leur « démocratie » intérieure. Ici nous considérons comme exacte l'opinion du professeur Astuti, qui pense que « personne ne peut sérieusement se faire illusion qu'il soit possible d'imposer des limites législatives à l'action des partis, à l'aide des moyens de prévention et de répression, des systèmes de contrôle et de surveillance exercés par les organes de l'Etat » et que « la suprême véritable garantie ne repose que sur les mœurs morales et politiques des citoyens, sur leur capacité de prendre part, d'une façon active, constante, attentive, à la vie politique ».

Le financement est un autre aspect de la discipline législative du parti et, à ce sujet, les forces politiques ne sont pas toutes d'accord, il semble que même la thèse du financement public soit soutenue par la plupart des groupes.

Il est évident, au fond, qu'une loi sur les partis, loi qui aborde et résout tous les problèmes qu'elle entraîne, aurait le mérite de porter les partis de leur actuelle position de semi-clandestinité juridique, position où ils se trouvent aujourd'hui en Italie, à une position de pleine légalité.

Enfin, à l'aide des différentes initiatives mentionnées et de la tendance qui existe aujourd'hui en Italie, on cherche à surmonter l'opposition entre la réalité de fait et le système juridique dans la seule direction qui soit compatible avec le développement historique, c'est-à-dire vers une reconnaissance progressive de la fonction des partis et de leur introduction dans le règlement de l'Etat.

