

Paolo PASSAGLIA.

Les 22 et 23 mars 2026, le peuple italien a été appelé à se prononcer, pour la cinquième fois dans l'histoire de la République, sur une loi de révision constitutionnelle. Il s'agit d'une des voies prévues pour réformer la Constitution. Le référendum a lieu si au sein des deux Chambres la majorité absolue est atteinte et si, dans ce cas, son organisation est demandée par 500.000 électeurs, ou 5 Conseils régionaux ou un cinquième des membres d'une Chambre. Cette option est toutefois exclue si les deux Chambres ont adopté la loi de révision constitutionnelle avec une majorité dépassant le seuil des deux tiers de leurs membres, ce qui implique une promulgation sans délai[1].

Si la révision « *sans référendum* » est la voie la plus souvent empruntée, les cinq référendums qui se sont tenus, en 2001, 2006, 2016, 2020 et en 2026, revêtent tous, pour des raisons différentes, une importance non négligeable. Le premier a donné la victoire à l'option réformiste. C'est ainsi que la réforme constitutionnelle de la plus grande envergure a vu le jour, au sujet de la structure de l'État régional et de l'accroissement des compétences et des autonomies de régions et des collectivités locales. En 2006, la réforme de plusieurs secteurs de l'organisation de la République voulue par le Gouvernement Berlusconi avait échoué, en confirmant ainsi la victoire remportée par le centre-gauche lors des élections législatives qui avaient eu lieu quelques mois auparavant. Dix ans après, le Gouvernement Renzi, de centre-gauche, s'était lourdement engagé pour faire adopter une autre réforme de grande ampleur de l'organisation de la République. Assez logiquement, le résultat négatif avait engendré la chute du Gouvernement. En 2020, en pleine pandémie, le peuple s'était prononcé largement en faveur de la réduction du nombre de membres des deux assemblées parlementaires. Enfin, dix ans après le référendum ayant entraîné le dernier échec, voilà qu'un Gouvernement très stable, avec une majorité très forte, tel que celui présidé par Mme Meloni, s'est engagé dans une campagne référendaire et a connu un revers assez retentissant[2].

Le tableau suivant le démontre, en donnant les pourcentages de participation au vote et des résultats :

Référendums sur la base de l'article 138 de la Constitution

An	Participation au vote	OUI	NON
2001	34,05%	64,21%	35,79%
2006	52,46%	38,71%	61,29%
2016	65,47%	40,88%	59,12%
2020	51,12%	69,96%	30,04%
2026	55,70%	46,77%	53,23%

Un aspect à ne pas négliger est que la participation au vote en 2026 est allée bien au-delà des attentes, contribuant à renforcer la légitimité politique du vote, et donc le message de désaveux lancé au Gouvernement. Cela dit, toute comparaison avec le cas du Gouvernement Renzi, contraint à la démission en 2016, serait pour le moins inappropriée, compte tenu du contexte politique actuel, marqué par une stabilité du Gouvernement qui paraît capable de résister à toute épreuve, mais eu égard aussi aux résultats, sans doute « *moins négatifs* » qu'en 2016. En outre, et surtout, les enjeux qui étaient propres à la consultation référendaire étaient considérablement différents par rapport à 2016. En 2026, le référendum ne portait pas sur une idée nouvelle de régime politique et d'équilibres institutionnels, mais se concentrait sur un aspect assez technique, bien que d'une importance décisive pour la tenue de l'état de droit.

1. Le sujet de la loi de révision constitutionnelle soumise au référendum était d'une importance non négligeable, même si l'appellation de « *référendum sur la justice* » était quelque peu trompeuse, car il s'agissait en réalité d'un sujet assez spécifique et considérablement technique : la séparation entre magistrats du siège et magistrats du parquet^[4].

Selon la réglementation adoptée par le Constituant de 1947, la notion de magistrature englobe les deux catégories, qui ne se distinguent, fondamentalement, qu'en raison des fonctions exercées et de certaines garanties d'indépendance. Concrètement, la distinction par fonctions s'avère très relative, car elle ne fait pas obstacle aux passages d'une carrière à l'autre.

L'aspect qui exprime de la manière la plus éloquente l'unité de la magistrature est représenté par l'organe chargé de la protection de l'indépendance de la magistrature, à savoir le Conseil supérieur de la magistrature, qui est le même pour tous les membres de cet « *ordre* »^[5].

Or, la réforme adoptée par la majorité de centre-droit et soumise au référendum visait à créer une séparation entre les deux catégories de magistrats, en introduisant le principe de l'existence de deux magistratures différentes. Et cette séparation passait, pour l'essentiel, justement par l'institution de deux Conseils supérieurs distincts. La réforme conservait, par ailleurs, une unité à propos des procédures concernant les manquements disciplinaires qui passaient du Conseil supérieur de (toute) la magistrature à une « *Haute Cour disciplinaire* » commune^[6].

2. Le texte de la réforme avait soulevé des débats assez acharnés sous plusieurs points de vue, et notamment sur le principe de la séparation, ainsi que sur des aspects plus techniques de la réglementation.

À l'égard de ces derniers, les choix opérés paraissaient pour le moins critiquables, sinon maladroits. La composition des deux Conseils supérieurs, notamment, soulevait beaucoup de perplexité, en ayant prévu un tirage au sort entre tous les magistrats (pour la composante issue des magistratures concernées) ou entre une liste rédigée par le Parlement (pour la composante d'extraction politique). L'objectif était d'éliminer la prétendue politisation de la magistrature qui caractériserait l'actuel Conseil supérieur. Le

moyen pour l'atteindre n'était certes pas des plus raffinés, car, en définitive, on s'en remettait ... au hasard.

Le choix d'une instance unitaire pour juger des fautes disciplinaires était assez contradictoire avec l'esprit de la réforme, ce qui pouvait finir par en affaiblir la portée ou soulever quelques doutes relatifs à sa réelle utilité.

En outre, un problème de taille résultait de l'absence de lois ou même de projets de loi rendus publics pour mettre en œuvre la réforme. L'impossibilité d'avoir une idée concrète du cadre réglementaire qui aurait suivi le référendum ne contribuait certes pas à rassurer ceux qui craignaient un affaiblissement de l'indépendance de la magistrature et donc de l'état de droit.

En définitive, bien que ne touchant pas au cœur de la réforme, la portée de l'ensemble de ces aspects était telle qu'à eux seuls ils auraient pu orienter vers la conservation du *statu quo*.

De toute évidence, une telle remarque aurait pu avoir un poids dans un débat entre juristes. Mais dans le cadre d'une consultation référendaire, de surcroît fortement voulue par la majorité gouvernementale et marquée par une polarisation accentuée des opinions, le sort de la loi de révision constitutionnelle ne pouvait se jouer que sur un terrain éminemment politique et donc, au final, sur le choix du principe.

Or, si les critiques vis-à-vis des aspects de détail de la réglementation étaient très difficiles à contrer, pour ce qui est du principe de la séparation des carrières les arguments étaient beaucoup plus nuancés.

En résumé, le centre-droit soutenait la séparation en invoquant la nécessité de garantir l'égalité des armes entre accusation et défense, égalité qui était mise à mal par la proximité entre les magistrats du siège et ceux du parquet. Une telle proximité était considérée comme inévitable en raison de l'appartenance au même corps.

Ces arguments étaient partagés par une partie du centre-gauche, qui, toutefois, dans sa grande majorité contestait une rupture de l'équilibre créé par le Constituant et, par conséquent, une atteinte portée à l'indépendance de la magistrature et à sa capacité d'être un véritable contre-pouvoir. L'absence d'une législation de mise en œuvre assumait, dans ce cadre, une portée politique non négligeable, puisqu'elle permettait de faire planer le doute concernant la volonté du Gouvernement de finalement affaiblir la magistrature, en la muselant, au passage, à l'égard de certaines affaires qui concernaient des membres de l'Exécutif.

C'est cette argumentation qui, vraisemblablement, a pesé le plus dans la victoire du « non ». Cette victoire a pu être présentée comme l'expression d'un attachement aux valeurs de la Constitution républicaine menacées par une majorité dont le parti principal, Fratelli d'Italia, est encore hanté par les fantômes du passé fasciste ou, du moins, perçu comme tel par une partie de l'opinion publique[7].

3. Le clivage politique a fini par marginaliser, voire largement effacer les enjeux juridiques concernant le principe de la réforme constitutionnelle. Cela est regrettable, car la séparation entre le siège et le parquet aurait mérité un débat approfondi et sans préjugés.

On peut se demander si un tel débat n'aurait pas trouvé un terrain plus favorable dans l'enceinte parlementaire, lors de l'élaboration de la loi constitutionnelle. Toutefois, la question demeure purement théorique, puisque la majorité gouvernementale a décidé d'imprimer sa marque exclusive sur la réforme, renonçant à se confronter avec l'opposition et en faisant directement appel au peuple.

Eu égard aux résultats du scrutin référendaire, cette approche n'a eu comme effet que celui de renforcer le système tel qu'il est à présent, alors que les arguments en faveur d'une réforme sont, probablement, assez forts.

Lors de l'écriture de la Constitution, le choix d'associer les magistrats du parquet aux magistrats du siège s'expliquait très clairement par le refus des ingérences gouvernementales qui avaient caractérisé la période de la dictature fasciste. Pour libérer les ministères publics des influences politiques, la solution la plus efficace était justement de les mettre sous l'égide de la juridiction. Le Conseil supérieur de la magistrature étant la pierre angulaire du statut protecteur de la magistrature, les magistrats du parquet ont vu leur indépendance renforcée surtout par l'article 112 de la Constitution, qui a posé le principe de « *l'obligation d'exercer l'action pénale* ». Par cette disposition on entendait exclure toute directive extérieure susceptible de se traduire par une politique d'impunité au profit de certains justiciables ou de banalisation de certaines illégalités.

Le choix du Constituant, justifié du point de vue politique, se révélait cohérent sur le plan juridique avec la réglementation alors en vigueur pour le procès pénal, qui s'inspirait de la procédure inquisitoire et de la proximité évidente entre le juge d'instruction et le ministère public.

Sur ce dernier point, une nouvelle donne s'est produite avec l'adoption du Code de procédure pénale en 1988, portant une réglementation tournée (bien que non sans quelques ambiguïtés) vers la procédure accusatoire et donc vers une séparation plus rigoureuse entre l'accusation et la juridiction.

Le nouveau cadre juridique aurait pu se prêter à des changements concernant la position du ministère public, d'autant plus que l'évolution de la pratique républicaine laissait entrevoir une maturité acquise de la magistrature du parquet permettant de la mettre à l'abri de tout conditionnement venant de l'Exécutif. Le tournant de l'enquête dite « *Mains propres* », à partir de 1992, en sera la plus éloquente des manifestations car le parquet de Milan, suivi par beaucoup d'autres parquets, a permis de mettre à jour un vaste réseau de corruption généralisée dans les milieux politiques.

Toute perspective de réforme a été perturbée par la participation de Silvio Berlusconi à la vie politique qui l'a portée à assurer pendant de longues années la fonction de Président du Conseil des ministres ou, alternativement, de chef incontesté de l'opposition. En effet, ses multiples déboires judiciaires ont eu

pour conséquence que les propositions de réforme de la justice, venant directement de lui, de son parti ou de membres de la coalition qu'il dirigeait, étaient perçues comme des risques pour l'indépendance de la magistrature, d'où la fin de non-recevoir constamment opposée par les partis du centre-gauche.

À l'aune du passé récent, force est de constater que le fait d'avoir, à plusieurs reprises, qualifié la réforme de la magistrature dernièrement proposée comme une possible victoire posthume de Berlusconi n'a évidemment pas contribué à apaiser l'opposition politique autour de la séparation des carrières des magistrats.

L'importance du sujet, les enjeux liés au respect de l'état de droit et de la séparation des pouvoirs, ainsi que la nécessité d'assurer de la manière la plus efficace la protection des droits fondamentaux au sein des procédures judiciaires, auraient pu et dû suggérer de se concentrer sur l'élaboration d'une réforme qui puisse rendre meilleur le système actuel. Un système dont le fonctionnement globalement correct peut être assez facilement attesté, mais qui, comme n'importe quelle institution juridique, est certainement perfectible.

Un tel objectif serait de la plus grande importance. Mais pour le poursuivre, il serait essentiel d'avoir bien présent à l'esprit que toute proposition de réforme de la justice devrait nécessairement se fonder sur la recherche des moyens les plus efficaces pour garantir les principes constitutionnels. Autrement dit, l'esprit de la Constitution et les valeurs dont elle est porteuse devraient être le point de repère de toute tentative de réforme[8], ce qui est exactement le contraire de l'usage auquel on a assisté de la Constitution comme arme de lutte politique.

En définitive, pour pouvoir toucher à la Constitution, il faut donc tout d'abord démontrer le profond respect qu'on lui porte. C'est peut-être cette leçon que les résultats du référendum font entrevoir. Mais si tel était le cas, la leçon serait loin d'être anodine.

Paolo PASSAGLIA,

Professeur de Droit comparé à l'Université de Pise (Italie)

[1] Pour une information générale en français sur le référendum constitutionnel en Italie, voir P. Passaglia, *Droit constitutionnel de l'Italie*, Collection Droit constitutionnel européen, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 72 et suiv.

[2] Une analyse des résultats du référendum dans le cadre de l'ensemble des révisions constitutionnelles,

adoptées ou échouées, est proposée par A. Poggi, « Riflessioni a valle del referendum costituzionale sulla giustizia », éditoriale, *Federalismi.it*, n. 9/2026, 25 mars 2026
(https://federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=773&content=&content_auth=).

[3] Le texte de la loi constitutionnelle portant « *Normes en matière d'organisation judiciaires et d'institution de la Cour disciplinaire* », publiée sur la *Gazzetta Ufficiale* du 30 octobre 2025, est consultable en accédant à cette page : <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2025/10/30/25A05968/sg>.

[4] Pour un commentaire des résultats du référendum et de leur impact sur la magistrature, voir N. Rossi, « *Referendum : come è stata vinta "una battaglia persa". Ma ora nessuna miope esultanza corporativa* », *Questione giustizia*, 23 mars 2026 (<https://www.questionegiustizia.it/articolo/referendum-no>).

[5] L'article 104, alinéa 1^{er}, de la Constitution ne qualifie pas expressément la magistrature de véritable « *pouvoir* » de l'État, le Constituant ayant préféré une formule implicite et moins engageante, telle que celle « *(d') ordre autonome et indépendant de tout autre pouvoir* ». Sur l'organisation de la justice en Italie voir, en français, P. Passaglia, *op. cit.*, p. 150 et suiv.

[6] Le texte de la loi de révision constitutionnelle a été commenté par un grand nombre d'auteurs. Sur ce sujet, voir notamment, S. Grassi, « *Appunti sul referendum costituzionale del 22/23 marzo 2026* », *Diritto, Giustizia e Costituzione*, 15 mars 2026, (<https://www.dirittoigiustiziaecostituzione.it/appunti-sul-referendum-costituzionale-del-22-23-marzo-2026-di-stefano-grassi/>), et G. Canzio, « *La separazione delle carriere dei magistrati. La giustizia italiana tra riforma e referendum* », *Giustizia insieme*, 17 mars 2026 (<https://www.giustiziainsieme.it/articolo/3882-la-separazione-delle-carriere-dei-magistrati>).

[7] On ne s'attardera pas sur la question du lien existant entre le fascisme et ses héritiers, plus ou moins directs, car une telle analyse nécessiterait un examen approfondi d'un grand nombre d'événements et de prises de positions, ce qui n'est pas possible dans le cadre de ce billet.

[8] Pour la distinction entre les « *valeurs à conserver* » et les règles susceptibles de modification, voir A. Pizzorusso, *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*, Turin, Einaudi, 1997.