

LA LETTRE D'ITALIE

Droit & vie politique italienne

Sous la direction de Michaël BARDIN, docteur en droit

Sous l'égide du CENTRE DE DROIT ET DE POLITIQUE COMPARÉS JEAN-CLAUDE ESCARRAS (UMR-CNRS 7318 DICE)

ÉDITORIAL

par Jean-Jacques Pardini

Directeur adjoint du CDPC JEAN-CLAUDE ESCARRAS (UMR-CNRS 7318 DICE)

Professeur à l'Université de Toulon

Si l'on devait résumer notre esprit après lecture des textes de cette nouvelle et riche livraison de la Lettre d'Italie, l'on dirait qu'il oscille entre perplexité et espoir mesuré. Perplexité au regard de l'adoption de certains textes ou au vu de certaines situations dont les conséquences ne se laissent que malaisément appréhender lorsqu'elles ne suscitent pas certaines craintes. Espoir parce que, dans certains domaines sensibles (sécurité publique, lutte contre la pauvreté, régime électoral), le volontarisme des pouvoirs publics est clairement affiché même si – là est la mesure de l'espoir – il convient d'attendre avant de pouvoir évaluer les fruits des choix opérés.

Tommaso F. Giupponi propose une analyse fouillée des trois priorités du « paquet » sécurité tel que défini par le décret-loi n° 14 de 2017, converti avec modifications par la loi n° 48 de 2017, portant dispositions urgentes en matière de sécurité urbaine. Par l'adoption de ce décret-loi, le gouvernement italien a souhaité non seulement renforcer les pouvoirs du maire dans ce domaine, mais aussi, dans un souci d'efficacité bien compréhensible, améliorer la coordination, en la matière, des politiques respectives de l'Etat et des autonomies régionales et locales. L'auteur précise ainsi, première priorité, que le décret-loi n° 14 prévoit une série de mesures propres à mettre en oeuvre – plus de quinze ans après la réforme du Titre V de la Constitution – l'alinéa 3 de l'article 118 de la Constitution. Il évoque ensuite, deuxième priorité, les dispositions modifiant les pouvoirs du maire et clarifiant les domaines respectifs d'intervention entre les différents niveaux, avant d'aborder, troisième priorité, les mesures de prévention, relevant de la compétence du maire et du *questore*, dont l'objet est de garantir la pleine jouissance de divers lieux publics considérés « sensibles ». Dans son étude, Tommaso F. Giupponi n'omet pas, pour chaque point, d'exprimer certaines réserves sur les choix opérés : attente des lignes générales, accords et lignes guides auquel le décret-loi renvoie pour le premier point (avec le risque d'une cohérence imparfaite entre ces mesures) ; crainte de superpositions dans les pouvoirs attribués s'agissant du deuxième point ; doutes sur la conventionnalité et la constitutionnalité d'une « dangerosité présumée ou générique » sur le dernier point.

« Légitime défense ou « permis de tuer » ? Par ce titre qui sème un certain trouble dans les esprits, Catherine Tzutziano étudie avec minutie deux aspects sensibles de la proposition de loi n° 3785 modifiant les articles 52 et 59 du Code pénal relatifs à la légitime défense adoptée,

le 4 mai 2017, par la Chambre des députés par 225 voix contre 166 (et 11 abstentions), Que ces deux aspects, comme elle le relève, aient « suscité de vifs débats » ne doit pas surprendre eu égard au caractère délicat de l'hypothèse considérée tout autre que neutre.

Après avoir rappelé les conditions actuellement requises pour le bénéfice de l'état de légitime défense (article 52 alinéa 1 du cpp : l'agression doit être illégale et actuelle et l'acte de défense nécessaire et proportionné à l'attaque), elle indique que « l'objectif du législateur est de faciliter la reconnaissance de ce fait justificatif en instaurant, dans certaines circonstances, une présomption de légitime défense ». Dont acte ! Mais, comme elle l'observe avec pertinence, « en prévoyant d'instaurer (...),

non pas une présomption de l'existence du seul rapport de proportionnalité, mais une présomption de légitime défense, le législateur envisage d'exonérer

Sommaire :

- . Sécurité urbaine et sécurité intégrée dans le décret-loi n° 14/2017
- . Légitime défense ou « permis de tuer » ?
- . *Quid de la réforme sur la citoyenneté en Italie ?*
- . Vénétie et Lombardie : les enjeux des référendums
- . Les voies de recours en matière de dommage environnemental
- . Le gouvernement s'engage dans la lutte contre la pauvreté
- . Une obligation vaccinale au carrefour des droits fondamentaux
- . Les dix-huit premiers mois de Virginia Raggi à la mairie de Rome
- . L'Italie se dote (enfin) d'une nouvelle loi électorale

Mattarellum
Piorcellum
Consultellum
Italicum
Rosatellum
Rosatellum bis !

celui qui invoque le bénéfice de ce fait justificatif de la charge de la preuve de l'ensemble des conditions précitées. Or, il faut garder à l'esprit que présumer l'état de légitime défense, c'est présumer l'irresponsabilité pénale d'une personne qui a commis des faits, normalement, constitutifs d'une infraction. Il est donc indispensable, sauf à banaliser les actes consistant à se faire "justice" soi-même voire à instaurer un "permis de tuer", de prévoir précisément dans quels cas une telle présomption peut être invoquée et surtout de savoir quel est le caractère de cette présomption ». C'est ce que l'auteur s'attache à faire en tentant de cerner le champ d'application de la future disposition dont elle considère qu'il est « particulièrement confus » et le caractère de la future présomption – irréfutable ou simple ? – sur lequel pèse un halo d'incertitude.

Lisa Mède s'interroge ensuite sur la réforme de la citoyenneté en Italie en observant toutefois, à la fin de son propos, qu'elle est « reportée *sine die* ». *Jus Soli versus Jus Sanguinis*, deux principes cardinaux de la nationalité, un choix à faire ! Lisa Mède rappelle avec raison que « Pays d'émigration jusqu'aux années 1980, l'Italie est devenue au cours des années 1990 un pays d'immigration. L'entrée massive d'étrangers "extracommunautaires" a conduit le pays à repenser sa politique en matière d'intégration ». Elle précise que dans le pays de Dante, la faveur pour le droit du sang est une réalité qui date de plus d'un siècle (le Code civil de 1865 disposait, en son article 4, qu'« est citoyen le fils né d'un père italien ») et qui est actuellement inscrite à l'article 1^{er} de la loi n° 91 du 5 février 1992 portant « nouvelles normes en matière de citoyenneté ». Pour autant, l'intéressée met l'accent sur certaines hypothèses résiduelles d'attribution de la nationalité italienne par naissance, en observant l'absence, dans ces cas, d'automatisme dans l'acquisition de la nationalité. Lisa Mède indique que les forces de gauche ayant pointé les limites d'une citoyenneté ainsi conditionnée, une volonté de réforme s'est manifestée en 2013 quoique, précision importante, à cette époque déjà, le droit du sol était loin de faire l'unanimité. Elle précise qu'un *testo unificato* a été approuvé par la chambre des députés le 13 octobre 2015 (et transmis au sénat où la progression de la réforme est actuellement et sciemment ralentie par les milliers d'amendements déposés par l'opposition). Ce texte envisage une extension de l'acquisition de la citoyenneté italienne par *Jus soli* ainsi qu'une acquisition de la citoyenneté résultant du suivi d'un parcours scolaire (*Jus culturae*). Détaillant les modalités retenues par la Chambre des députés, elle rappelle qu'il s'agit, par les choix opérés, de retenir un droit du sol « tempéré » ou « modéré ». Si la réforme est actuellement suspendue, c'est qu'elle suscite bien des résistances, Lisa Mède observant, d'ailleurs, que, récemment, le président du Conseil des ministres, Paolo Gentiloni, partisan du droit du sol, a affirmé être prêt, sur cette question, à engager la responsabilité du gouvernement.

Que Chérie Faval évoque les enjeux des référendums du 22 octobre dernier en Vénétie et en Lombardie est particulièrement opportun si l'on souhaite connaître les évolutions possibles du régionalisme italien dont les subtilités ne sont pas à rappeler. Avec pertinence, l'auteur relève que « le référendum a concerné deux Régions qui ne partagent pas seulement une localisation géographique (dans le Nord de l'Italie, plus prospère), mais aussi une classe dirigeante affiliée à la *Lega Nord*, parti opposé au Gouvernement national, désormais enraciné dans toute la Péninsule, mais traditionnellement axé sur la *Padania* et ses propos indépendantistes ». Cependant, ajoute Chérie Faval, « une lecture juridique de ce double référendum suggère de le considérer comme une étape - avalisée par la Cour constitutionnelle - visant à déclencher un processus d'élargissement des compétences législatives régionales, prévu depuis plus de quinze ans par la Constitution italienne ». Tout est dit et bien dit ! Après avoir rappelé les nuances du régionalisme italien (asymétrie, différenciation possible pour les Régions à

statut ordinaire depuis la réforme constitutionnelle de 2001), Chérie Faval évoque l'échec (« au moins temporaire ») du dispositif prévu à l'article 116 alinéa 3 (régionalisme différencié) et observe que c'est dans ce cadre qu'il faut situer les récents référendums de Vénétie et de Lombardie et l'initiative récente d'une autre Région italienne, l'Emilie-Romagne. Retraçant les phases du processus dans les Régions concernées, l'auteur considère que les référendums en Vénétie et Lombardie ont certes réussi. Toutefois, avec prudence, Chérie Faval estime, en pointant la complexité et la durée de la procédure organisée par l'article 116 alinéa 3, que rien n'est acquis et que « l'élargissement des compétences devra aller de pair avec une responsabilisation des Régions vis-à-vis de leurs prérogatives ». À défaut, le risque ne serait pas simplement l'inapplication persistante du « régionalisme différencié », mais bel et bien une perte de crédibilité et un recul du « régionalisme » tout court.

Avec la rigueur qui caractérise ses analyses, Sylvie Schmitt aborde ensuite la délicate question des voies de recours en matière de dommage environnemental. Elle rappelle d'abord l'évolution qui a conduit la Cour constitutionnelle italienne à conférer valeur constitutionnelle à la protection de l'environnement et à fournir à la notion même d'environnement un contenu juridique propre. Elle relève ensuite que l'environnement a été expressément intégré dans la Constitution avec la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001, sous la forme d'une matière partagée entre le législateur étatique et les législateurs régionaux (art. 117 C.). Sylvie Schmitt observe aussi que « si la Cour constitutionnelle a pu donner une définition juridique à la notion d'environnement, elle n'a pas été en mesure d'insuffler la même cohérence à la procédure mise en place par le législateur pour obtenir réparation du dommage environnemental ». Il est vrai, dit-elle, que « cette procédure souffre d'une élaboration trop hachée, composée d'une superposition de lois anciennes et nouvelles qui tissent entre elles des liens de normes générales à normes spéciales », en sorte qu'il existe plusieurs voies de recours possibles en matière de responsabilité environnementale. Ainsi, des recours de droit commun sont offerts aux régions et aux collectivités locales et un recours spécial est ouvert exclusivement à l'État. Dans son étude, Sylvie Schmitt explique dans le détail la nature et les modalités de ces recours. S'agissant des recours de droit commun, elle met l'accent sur les restrictions apportées par le décret législatif n° 152 du 3 avril 2006 portant création du Code de l'environnement. Ce texte, ayant donné compétence générale à l'État pour agir en justice afin d'obtenir réparation du dommage environnemental, exclut – la Cour constitutionnelle l'a reconnu dans l'arrêt n° 126 de 2016 – les voies de recours qui avaient été accordées par la loi n° 349 du 8 juillet 1986 aux régions et collectivités locales qui, de fait, ne disposent plus, aujourd'hui, que de deux actions résiduelles. En sorte que, comme l'observe l'auteur, « elles ne sont plus détentrices d'un intérêt général à protéger leur population et leur environnement ». Dans l'arrêt précité n° 126, la Cour constitutionnelle explique à cet égard que le dommage environnemental peut s'étendre au-delà des limites territoriales d'une région déterminée et que, en outre, le principe d'égalité impose que les procédures de demande de réparation soient exercées de la même manière sur l'ensemble du territoire italien, sans que l'on puisse tolérer des niveaux inégaux de protection de l'environnement entre les régions ou entre les collectivités locales. Sylvie Schmitt observe, en semblant le regretter, que « le rétrécissement des voies de recours instaurées par le droit italien pour obtenir réparation du dommage environnemental témoigne d'un retour en force de l'État, après une politique continue de régionalisation et de décentralisation commencée dans les années 1990 et qui connut son apogée lors de l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle de 2001 ».

La question de l'obligation vaccinale est ensuite abordée par Tatiana Disperati qui précise que, sur recommandation du Comité National de Bioéthique (CNB) – et en tenant compte de l'urgence

– a été adopté, le 7 juin 2017, le décret-loi n° 73 relatif aux dispositions urgentes en matière de prévention vaccinale qui impose une liste de douze vaccins obligatoires pour les mineurs dès leur naissance et jusqu’à leur seizième anniversaire. À défaut d’exécuter ces obligations vaccinales, les titulaires de l’autorité parentale s’exposent à des sanctions allant d’une sanction administrative pécuniaire à l’interdiction pour l’enfant âgé de moins de six ans de fréquenter les services de garde de l’enfance et les écoles maternelles publiques comme privées. Face aux polémiques suscitées par le texte – jugé trop contraignant – la loi de conversion n° 119 du 31 juillet 2017 a quelque peu infléchi le régime sans, toutefois, supprimer l’obligation vaccinale au nom de la préservation de la santé publique. Avec soin et rigueur, Tatiana Disperati analyse d’abord le périmètre de l’obligation vaccinale et les modalités retenues par le législateur, sans omettre le débat portant sur la conciliation entre la protection de la santé publique – intérêt de la collectivité – et le droit fondamental à la santé de l’individu impliquant son autodétermination. Elle s’attache ensuite à évoquer les controverses liées à l’atteinte au droit à l’instruction des plus jeunes en cas de manquement à l’obligation vaccinale. À la lecture de son étude, on comprend bien que l’obligation vaccinale ainsi instaurée se situe, comme elle l’écrit, « au carrefour des droits fondamentaux ».

« Les dix-huit premiers mois de Virginia Raggi à la mairie de Rome » sont décrits par Céline Maillafet, qui observe justement que « s’il est encore trop tôt pour dresser le bilan de son mandat, il est d’ores et déjà possible de faire un point sur le mode d’administration et de gestion de la capitale ainsi que sur les politiques menées par la représentante du Mouvement 5 Étoiles (...) et sur sa popularité ». Céline Maillafet revient d’abord sur les « onze points pour réaliser le changement dont Rome a besoin », slogan particulièrement volontariste scandé lors de la campagne électorale. Si certains domaines semblent être une priorité de la *Sindaca* (éducation, écologie, cause animale, alimentation en eau de la ville), d’autres lui posent en revanche de sérieux problèmes (transport, salubrité). Malgré tout, Céline Maillafet considère que Virginie Raggi exprime une « volonté sans faille » dans la mise en œuvre de sa politique, volonté qui, selon elle, n’est pas entamée malgré les controverses – qu’elle évoque ensuite – portant sur certaines nominations et de nombreuses affaires judiciaires.

Michaël Bardin constate ensuite que le gouvernement italien « s’engage dans la lutte contre la pauvreté » en précisant que, le 9 juin 2017, le Conseil des ministres, sur proposition de Giuliano Poletti, ministre du Travail et des Politiques sociales, a approuvé l’examen préliminaire d’un décret législatif portant application de la loi n° 33 du 15 mars 2017 relative à la lutte contre la pauvreté, la réorganisation des prestations sociales et le renforcement des systèmes d’intervention et de des services sociaux. Le décret-législatif n° 147 du 15 septembre 2017 portant dispositions relatives à l’introduction d’une mesure nationale de lutte contre la pauvreté a été publié le 13 octobre dernier, la mesure phare (souhaitée par le Gouvernement Gentiloni) étant le Revenu d’Inclusion (Rel). Il observe d’abord – données statistiques (« préoccupantes » écrit-il) à l’appui – qu’un rapport de l’*Istat* faisait état d’une dégradation des conditions de vie, rapport d’ailleurs à l’origine de l’adoption du décret législatif précité. Le choix d’une « mesure unique et nationale », le Rel, s’imposait donc, mesure dont Michaël Bardin s’attache avec soin à décrire les modalités d’attribution avant d’expliquer qu’un suivi et une

évaluation sont mis en place au niveau national, suivi et évaluation dont il précise le régime. Il observe enfin que le texte a fait l’objet d’un « accueil mitigé des parlementaires », certaines critiques pointant, en substance, le caractère peu innovant de la démarche, d’autres, plus rugueuses, évoquant une stratégie électoraliste. On comprend dès lors parfaitement que, dans le titre de son étude, Michaël Bardin hésite, pour qualifier la mesure, entre nécessité et opportunisme politique.

« *Habemus Legem !* L’Italie se dote (enfin) d’une nouvelle loi électorale ». L’enthousiasme de Caterina Severino se devine d’emblée dans le point d’exclamation qu’elle utilise dans le titre de son étude (après une formule métaphorique significative), quoique l’adverbe « enfin » – mis entre parenthèses – semble en tempérer la force, évoquant plutôt une impatience trop longtemps contenue. Elle observe que « après plusieurs années de discussions et au bout de huit votes de confiance (trois à la Chambre des députés et cinq au Sénat), le Parlement italien a enfin adopté, le 26 octobre 2017, une loi modifiant le système électoral de la Chambre des députés et du Sénat : la loi n° 165, promulguée le 3 novembre 2017 ». Il faut dire que la proximité des prochaines élections législatives, prévues pour le printemps 2018, rendait urgente son adoption. C’est donc chose faite aujourd’hui ! Vive le *Rosatellum bis* (« en référence au nom de celui qui en a eu l’initiative, Ettore Rosato, chef du groupe Parti Démocrate à la Chambre des députés ; *bis* parce que son adoption suit le rejet d’une première proposition de loi, présentée par Ettore Rosato » explique Caterina Severino). Comme ses devancières, la loi nouvelle cherche à donner à l’Italie « une certaine stabilité politique, en tentant de bâtir un système électoral permettant de dégager des majorités suffisamment solides, donc capables de gouverner ». L’auteur observe que le *Rosatellum bis* rétablit un système électoral quasiment identique pour les deux chambres du Parlement, optant pour un système mixte (majoritaire et proportionnel), avec une prédominance de la représentation proportionnelle. En outre, la loi favorise les coalitions : l’attribution d’1/3 des sièges (232 sièges sur 630 à la Chambre des députés ; 116 sièges sur 315 au Sénat) se fera ainsi au scrutin majoritaire à un tour et de 2/3 des sièges (386 à la Chambre des députés et 193 au Sénat) au scrutin proportionnel, avec un barrage de 3% pour les listes et de 10% pour les coalitions. Elle prévoit aussi que 2% des sièges (12 députés et 6 sénateurs) seront réservés au vote des Italiens résidents à l’étranger, élus à la représentation proportionnelle, comme auparavant. Après ces indications, Caterina Severino s’attache à préciser cinq autres points abordés par le *Rosatellum bis* : la redéfinition des circonscriptions électorales, les modalités de présentation des candidatures et celles relatives au vote, le respect obligatoire de l’égalité de genres dans les deux Chambres et les modalités d’attribution des sièges. Caterina Severino, avec une prudence raisonnable, précise que seul l’avenir permettra d’avoir des indices sur l’efficacité du système mis en place par le *Rosatellum bis*. Elle indique aussi que le groupe d’avocats ayant porté la loi de 2005 et celle de 2015 devant la Cour constitutionnelle a d’ores et déjà annoncé qu’il ferait de même pour le *Rosatellum bis*.

Perplexité, espoir mesuré. Le signataire de ces lignes reste hésitant sur le sentiment qui prédomine chez lui. Si, selon l’adage populaire, l’espoir fait vivre, n’oublions jamais qu’il n’est qu’un viatique de la vie. Un viatique parfois fragile ! ■ **Jean-Jacques Pardini**

Sécurité urbaine et sécurité intégrée dans le décret-loi n° 14/2017

par Tommaso F. Giupponi

Professeur ordinaire de droit constitutionnel à l'Université de Bologne

Le décret-loi n° 2017 (modifié par la loi n° 48 de 2017) contient différentes dispositions en matière de sécurité publique et de sécurité urbaine, afin non seulement de renforcer les pouvoirs du maire dans ce secteur délicat, mais aussi de mettre en œuvre plusieurs formes efficaces de coordination entre État et autorité régionales et locales dans la gestion de ces politiques intégrées sur le territoire.

Il y a dans l'ensemble trois lignes principales d'intervention dans ce nouveau « paquet » sécurité : a) la prévision, plus de quinze ans après la réforme du titre V de 2001, d'une première série de mesures destinées à mettre en œuvre l'article 118 alinéa 3 de la Constitution ; b) la réforme des pouvoirs du maire en matière d'arrêtés municipaux relativement à la sécurité et à la dégradation de l'environnement urbain, à travers une nouvelle définition législative de ses domaines d'intervention ; c) l'introduction de nouvelles mesures de prévention personnelle, de la compétence du maire et du préfet de police, destinées à garantir la pleine jouissance des locaux publics visés.

Quant au premier point, le décret-loi régit les modalités et les instruments de coordination « entre État, Régions et collectivités locales » en matière de politiques publiques pour la promotion de la « sécurité intégrée » entendue comme « l'ensemble des interventions assurées » par chaque niveau territorial « afin de concourir, chacun dans le domaine de ses compétences et responsabilités, à la promotion et la mise en œuvre d'un système unitaire et intégré de sécurité pour la promotion de la sécurité intégrée, adoptée par la Conférence unifiée sur proposition du ministre de l'Intérieur, et destinées à déterminer des instruments de collaboration entre les forces de polices étatiques et locales, avec notamment une référence à l'échange d'informations, à l'interconnexion des tables de négociation au niveau territorial et à la prévision de formes intégrées de formation continue (article 2).

Sur la base et pour la mise en œuvre de ces « lignes générales », l'État et les régions (ainsi que les provinces autonomes) peuvent conclure des accords spécifiques pour la promotion de la sécurité intégrée sur le territoire, avec une référence particulière à la prévision d'interventions au soutien de la formation continue du personnel de la police locale, de soutien financier aux communes particulièrement intéressées par les phénomènes de criminalité diffuse, de renforcement des endroits sécurisés sur le territoire par les forces de polices de l'État (article 3).

Enfin, au niveau local et en cohérence avec les « lignes générales », les maires et les préfets peuvent prendre des « pactes » pour la sécurité urbaine, dans le respect des « lignes directrices » spécifiques adoptées par la conférence État-villes, sur proposition du ministre de l'Intérieur, afin de : a) prévenir et lutter contre la criminalité diffuse et prédatrice dans les zones les plus intéressées par la dégradation urbaine, à travers aussi l'implication des associations de volontaires et de systèmes de vidéosurveillance (pour lesquelles on prévoit un budget de ressources financières spécifiques) ; b) promouvoir et protéger la légalité, à travers des initiatives de dissuasion de toute forme de conduite illicite, avec une attention particulière à l'occupation abusive de biens immobiliers, le commerce de contrefaçons et les

autres comportements empêchant la libre jouissance des espaces publics ; c) promouvoir le respect de la bienséance urbaine, notamment aux zones urbaines sur lesquelles sont établies des complexes scolaires et universitaires, des musées, des zones archéologiques ou protégées, des parcs publics et des autres lieux « où existent d'importants flux touristiques » ; promouvoir l'inclusion sociale à travers des interventions destinées à éliminer les facteurs de marginalité et d'exclusion sociale, avec aussi les associations œuvrant dans le social (article 5).

En outre, est établie la création d'un Comité métropolitain pour la sécurité urbaine, présidée par le préfet et par le président de l'agglomération, et composée des maires des communes du territoire concerné, avec des compétences d'analyses, d'évaluation et de comparaison en matière de sécurité urbaine, les compétences du Comité provincial pour l'ordre et la sécurité publique étant cependant confirmées (article 6).

Hormis le doute (d'ordre général, cf. la sent. n° 220/2013 de la Cour constitutionnelle) relatif à la possibilité d'intervention à travers un décret-loi pour donner application à la disposition constitutionnelle en question, le décret contient un ensemble particulièrement riche d'instruments de coordination, cohérents avec l'expérience des « pactes pour la sécurité » qui, surtout à partir de 2006 et 2007, ont connu une période de grande diffusion sur le territoire, même si avec de faibles résultats au plan de la mise en œuvre. Toutefois, l'efficacité de ces dispositions dépendra aussi de la rapidité avec laquelle seront adoptées des « grandes lignes », des « accords » et des « lignes directrices » auxquels le décret renvoie souvent (relativement à des domaines qui ne sont pas toujours bien définis), ainsi que de leur cohérence.

La Cour constitutionnelle italienne a plusieurs fois souligné notamment l'inconstitutionnalité de toute forme de dangerosité présumée ou générique (...)

Le second secteur d'intervention concerne, en revanche, les pouvoirs du maire par arrêtés municipaux, notamment en rapport à la sécurité urbaine. Le décret, à l'aune aussi des indications de la sent. n° 115/2001 de la Cour constitutionnelle, cherche à mieux en déterminer les présupposés et les domaines d'intervention, mais en manifestant de nouveau certains doutes soulevés sur le fond quant au précédent « paquet » sécurité de 2008, déclaré en partie inconstitutionnel.

Avant tout, est défini au niveau législatif le concept de sécurité urbaine, entendu comme « bien public relatif à la viabilité à la bienséance de la cité » à protéger à travers un nombre varié d'interventions destinées à : 1) requalifier sur le plan urbanistique, social ou culturel les zones dégradées ; 2) éliminer les facteurs de marginalité et d'exclusion sociale ; 3) prévenir la criminalité, notamment la criminalité prédatrice ; 4) promouvoir la culture de la légalité et les niveaux les plus élevés de cohésion sociale et de cohabitation civile (article 4). Tous les niveaux de

gouvernement sont appelés à la réalisation de ces objectifs, chacun dans le respect de ses compétences.

Le choix de renvoyer la définition des champs d'application des pouvoirs du maire par arrêtés municipaux à un arrêté ministériel est donc dépassé (cf. l'arrêté ministériel du 5 août 2008), en raison des doutes soulevés en regard du respect du principe de légalité substantiel de la réserve de loi de l'article 23 de la Constitution, destiné à limiter le pouvoir administratif discrétionnaire en la matière. La sécurité urbaine apparaît donc comme un anneau de la sécurité intégrée (une sorte de sécurité intégrée « mineure »), ne se limitant pas à intervenir dans le domaine de compétence de l'État quant à l'ordre et de la sécurité publique, mais appelant ici les compétences (législatives et administratives), des autres niveaux de gouvernement, en tant que la sécurité est entendue au sens large. Cela a aussi des conséquences inévitables au plan de la configuration des pouvoirs connexes des arrêtés municipaux du maire.

Le décret-loi n° 14 de 2017 modifie en effet tant l'article 50 du décret législatif n° 267/2000 (TUEL), que l'article 54. Il est connu que les deux dispositions prévoient des hypothèses d'arrêtés municipaux spécifiques et urgentes « pour prévenir et éliminer les graves dangers qui menacent la sécurité urbaine ».

L'article 50 prévoit désormais que le maire puisse aussi intervenir « en regard de la nécessité urgente d'interventions destinées à surmonter des situations de grave incurie ou de dégradation du territoire, de l'environnement et du patrimoine culturel ou d'atteinte à la bienséance ou à la viabilité urbaines, notamment par rapport aux exigences de protection de la tranquillité et du repos des habitants, en intervenant aussi relativement aux horaires de vente, en matière également alimentaire et de délivrance de boissons alcoolisées ». Sont donc ainsi élargis les cas dans lesquels le maire peut intervenir par arrêtés spécifiques et urgents en tant que représentant de la communauté locale et dans l'exercice de ses compétences administratives, au-delà de tout lien hiérarchique avec le ministre de l'Intérieur. Mais la question de la définition législative exacte de ces pouvoirs renouvelés se pose, afin de délimiter un pouvoir discrétionnaire excessif de l'administration locale.

Relativement à l'article 50, il est en revanche spécifié que les mesures spécifiques et urgentes adoptées par le maire en tant que représentant officiel du gouvernement (en lien de « subordination » avec l'administration de l'État) sont destinées à sauvegarder l'intégrité physique des citoyens et visent, en matière notamment de sécurité urbaine, à « prévenir et contrer le surgissement de phénomènes criminels ou d'illégalité, tels le trafic de stupéfiants, le proxénétisme, la traite des êtres humains, la mendicité utilisant les mineurs ou les personnes handicapées », ainsi que les constructions illégales ou d'occupation illicite des espaces publics par la violence, en lien aussi à l'abus d'alcool ou de substances stupéfiantes.

Sont donc délimités dans l'ensemble le domaine des pouvoirs du maire de prendre des arrêtés municipaux en matière de sécurité urbaine, en élargissant cependant dans le même temps les pouvoirs du maire en tant que représentant de la communauté locale. Ces deux dispositions concourent dans tous les cas à définir cette conception intégrée de sécurité à laquelle tout l'appareil législatif semble inspiré, même si les limites de ces différents pouvoirs municipaux d'arrêtés risquent de ne pas être du tout claires et pourront, en pratique, comporter des risques de superposition.

Le troisième domaine investi par différentes dispositions du décret concerne les mesures de prévention personnelle, et notamment l'introduction de la mesure d'éloignement (article 9) et d'interdiction d'accès (article 10), en regard de lieux déterminés considérés comme particulièrement « sensibles », tels les gares, les ports, les aéroports et les infrastructures du transport

public local, ainsi que (si cela est prévu par les règlements locaux de police municipale) les écoles, les sites universitaires, les musées, les zones et les parcs archéologiques, les ensembles monumentaux et culturels ou tout lieu « où existent d'importants flux touristiques » ou affectés au public.

Le décret-loi n° 14/2017 prévoit en effet que quiconque présentera « des conduites qui empêchent l'accessibilité et la jouissance » de ces lieux et infrastructures pourra non seulement faire l'objet d'une amende administrative comprise entre 100 et 300 euros, mais pourra, par mesure motivée ordonnée par le maire, faire l'objet d'un éloignement des lieux dans lesquels ont été commis ces faits. Une mesure analogue d'éloignement sera décidée à l'égard de ceux qui, dans ces mêmes lieux, se rendront responsables d'ébriété, d'actes contraires à la décence publique, de commerce abusif ou exercera de façon abusive l'activité de gardien de parking (cas également punissables d'amendes administratives). La mesure a une efficacité de 48 heures à compter de la constatation du fait et, en cas de violation, l'amende administrative prévue est doublée. Face à la réitération de telles conduites, le préfet de police peut décider, par mesure motivée, l'interdiction d'accès d'un des lieux indiqués pour une période maximale de six mois (de six mois à deux ans dans les cas où ces faits sont commis par des personnes condamnées définitivement ou en appel dans les cinq dernières années pour des infractions contre les personnes ou les biens).

Dans le premier cas, il est prévu que le maire doive transmettre copie de la mesure d'éloignement au préfet de police et le signaler



aux services sanitaires et sociaux si nécessaire. Dans le second cas, le préfet de police doit déterminer, par la mesure d'interdiction d'accès « les modalités d'application... compatibles avec les exigences de mobilité, de santé et de travail du destinataire de l'acte ».

Il s'agit, cela semble évident, de mesures d'une certaine façon analogues, d'une part, à la feuille de route obligatoire de la compétence du préfet de police (article 2 du décret législatif n° 159 de 2011) et, d'autre part au DASPO, prévu dans le domaine de la réglementation des manifestations sportives (article 6 de la loi n° 401 de 1989). La jurisprudence et la doctrine ont souligné les aspects problématiques de ces mesures, dernièrement relevés aussi par la Cour européenne des droits de l'Homme (cf. l'arrêt De Tommaso contre Italie du 23 février 2017). La Cour constitutionnelle italienne a plusieurs fois souligné notamment l'inconstitutionnalité de toute forme de dangerosité présumée ou générique (cf. par exemple la sent. n° 177/1980), vis-à-vis desquelles il semble qu'il y ait des doutes quant à l'application automatique de l'ordre d'éloignement par le maire, sans aucune évaluation de la dangerosité sociale concrète de la personne (en revanche prévue dans le cas de l'interdiction d'accès de la compétence du préfet de police, qui doit évaluer s'il peut résulter de la conduite du sujet un « danger pour la sécurité »).

■ traduction **Julien Giudicelli**

■ Droit pénal

Légitime défense ou « permis de tuer » ?

Le 4 mai 2017, la Chambre des députés a adopté, par 225 voix contre 166 (et 11 abstentions), la proposition de loi n° 3785 modifiant les articles 52 et 59 du Code pénal (CP) relatifs à la légitime défense.

Initialement, le texte ne devait modifier que le seul article 59 du CP par l'ajout d'une disposition relative à la défense putative. Mais, à la suite du braquage perpétré le 2 avril 2017 dans un bar de Budrio (Bologne) au cours duquel le propriétaire de l'établissement fut tué, les députés complétèrent ce texte avec une disposition ayant vocation à intégrer l'article 52 du CP. Cette disposition est la plus controversée dans la mesure où elle a directement une incidence sur la détermination des conditions de la légitime défense. Plus précisément, l'objectif du législateur est de faciliter la reconnaissance de ce fait justificatif en instaurant, dans certaines circonstances, une présomption de légitime défense. Le texte est ainsi rédigé : « Sans préjudice de ce qui est prévu au premier alinéa, est considéré en état de légitime défense, dans les cas prévus à l'article 614 alinéas 1 et 2 du CP, la personne qui riposte à une agression commise en temps de nuit ou la riposte à la suite de l'introduction dans un des lieux visés avec violence à la personne ou sur la chose ou encore menace ou ruse ».

Pour comprendre les polémiques suscitées par ce texte, il convient au préalable de rappeler que, pour pouvoir bénéficier de l'état de légitime défense, un certain nombre de conditions, prévues au premier alinéa de l'article 52 du CP, doivent être réunies et caractérisées. Un acte de défense n'est pas n'importe quel acte. Se défendre, c'est d'abord réagir à une attaque. L'attaque en question doit présenter certains caractères. Outre son caractère illégal, l'attaque doit être actuelle ou imminente. Si l'attaque est hypothétique ou passée, il n'y a pas de défense possible. L'acte qui serait perpétré antérieurement à une supposée agression n'est pas un acte de défense. Dans le même sens, l'acte intervenant postérieurement à une agression n'est plus un acte de défense mais un acte de vengeance. Dans ces configurations, seul l'État, en tant que détenteur de la force légitime, peut intervenir. En revanche, si, au regard de l'actualité ou de l'imminence de l'agression, les autorités de l'État sont dans l'impossibilité d'intervenir à temps, la riposte de l'individu agressé devient nécessaire. Il s'agit là d'un caractère essentiel pour qu'un acte puisse être qualifié d'acte de défense. Il n'y a défense que s'il y a nécessité. Car, il convient de le rappeler, l'acte commis par l'individu qui se défend est un acte qui, normalement (c'est-à-dire en dehors d'une situation de défense), serait constitutif d'une infraction. Or, dans un État de droit, il n'est pas possible, sous prétexte de se défendre, d'autoriser légalement la commission d'une action constitutive d'une infraction, alors que celle-ci pouvait être évitée. Le caractère nécessaire de la riposte induit alors que la personne qui se défend ne dispose d'aucune autre alternative. Pour la même raison, dans la plupart des législations, le législateur impose un rapport de proportionnalité entre l'acte de défense et l'acte d'agression. Ce rapport de proportionnalité est un garde-fou qui vise à éviter que la réaction de la personne agressée, bien que nécessaire, ne

devienne excessive. Partant, la défense n'est légitime que si l'agression est illégale et actuelle et l'acte de défense nécessaire et proportionné à l'attaque.

La difficulté, en la matière, tient à la preuve de la réunion de ces conditions. En principe, tel est le cas en vertu du premier alinéa de l'article 52 du CP¹, la charge de la preuve incombe à celui qui invoque le bénéfice de la légitime défense. Mais, le législateur peut également recourir au mécanisme de la présomption. En procédant de la sorte, il peut exonérer l'individu qui invoque le bénéfice de ce fait justificatif de la charge de la preuve de l'ensemble des conditions précitées ou simplement de l'une d'elle. Tel fut le choix du législateur en 2006.

Par la loi du 13 février 2006, le législateur a instauré, aux deuxième et troisième alinéas de l'article 52, une présomption de l'existence du rapport de proportionnalité entre l'acte d'agression et l'acte de défense². En vertu de ces dispositions, si un individu

s'introduit ou se maintient dans le domicile ou la résidence d'autrui (ou en tout autre lieu où une activité commerciale, professionnelle ou industrielle est exercée), de manière illégale ou contre la volonté expresse ou tacite de la personne qui peut l'exclure, la personne légitimement présente dans les lieux qui, pour défendre son intégrité physique ou celle d'autrui, fait usage d'une arme détenue légalement ou d'un autre moyen de défense est présumée avoir réagi de manière proportionnée. La présomption s'applique, dans les mêmes conditions, s'il s'agit de défendre ses biens ou ceux d'autrui dès lors que l'infraction n'a pas cessé

et qu'il existe un danger d'agression envers la personne physique présente sur les lieux.

Cette présomption est une présomption du seul rapport de proportionnalité entre la défense et l'agression. Il ne s'agit pas d'une présomption de légitime défense. Dès lors, sous réserve des conditions énoncées à l'actuel alinéa 2 de l'article 52 du CP, seul le rapport de proportionnalité n'a pas à être prouvé. Les autres conditions de la légitime défense, à savoir les caractères injuste et actuel de l'agression et le caractère nécessaire de la défense, doivent, en revanche, être caractérisées pour pouvoir bénéficier de cette présomption (en ce sens, Cass. 16677/2007 et 28802/2014).

En prévoyant d'instaurer cette fois-ci, non pas une présomption de l'existence du seul rapport de proportionnalité, mais une présomption de légitime défense, le législateur envisage d'exonérer celui qui invoque le bénéfice de ce fait justificatif de la charge de la preuve de l'ensemble des conditions précitées. Or, il faut garder à l'esprit que présumer l'état de légitime défense, c'est présumer l'irresponsabilité pénale d'une personne qui a commis des faits, normalement, constitutifs d'une infraction. Il est donc indispensable, sauf à banaliser les actes consistant à se faire « justice » soi-même voire à instaurer un « permis de tuer », de prévoir précisément dans quels cas une telle présomption peut être invoquée (I) et surtout de savoir quel est le caractère de cette présomption (II) ; deux aspects essentiels de la réforme qui ont suscité de vifs débats.

Pour une partie des opposants à cette réforme (...), le texte en discussion est inutile et même nuisible en ce qu'il n'éclaircit en rien les règles de la légitime défense voire est susceptible de créer des confusions.

I. - LE CHAMP D'APPLICATION DE LA FUTURE PRÉSUMPTION

Pour une partie des opposants à cette réforme, et notamment le parti de la Gauche italienne, le Mouvement démocrates et progressistes (*Articolo 1 - Movimento Democratico e Progressista*) et le Mouvement cinq étoiles (*M5S*), le texte en discussion est inutile et même nuisible en ce qu'il n'éclaircit en rien les règles de la légitime défense voire est susceptible de créer des confusions. Il est vrai, en effet, que le champ d'application de la future disposition rend l'article 52 particulièrement confus.

Deux cas de figure sont envisagés au futur alinéa 2. La présomption de légitime défense pourra bénéficier, d'une part, à la personne qui, dans les cas visés au premier et deuxième alinéa de l'article 614 du CP, aura réagi à une agression commise, de nuit, dans son domicile, son lieu de résidence ou dans un lieu au sein duquel une activité commerciale, professionnelle ou industrielle est exercée (A) ou, d'autre part, lorsqu'une personne aura réagi à la suite de l'introduction d'un intrus, dans les mêmes lieux, dès lors que cette introduction aura été réalisée avec violence à la personne ou au bien ou encore par menace ou par ruse (B). Or, l'examen de ce texte révèle que la plupart des conditions énoncées correspondent à celles figurant à l'actuel alinéa 2 de l'article 52 du CP, lequel, comme cela est indiqué plus haut, prévoit une présomption de l'existence du seul rapport de proportionnalité. Le champ d'application du futur alinéa 2 semble donc couvrir celui de l'actuel alinéa 2. Il convient alors d'identifier le champ d'application de chacune de ces dispositions afin de savoir de quelle manière elles s'articulent.

A. - Le champ d'application du premier cas de présomption de légitime défense

Dans une première configuration, inspirée de l'article 122-6 du CP français³, la présomption de légitime défense pourra bénéficier à la personne qui, dans les conditions visées à l'article 614 alinéa 1 et 2 du CP, aura riposté à une agression commise, de nuit, à son domicile ou sa résidence ou dans un lieu au sein duquel une activité commerciale, professionnelle ou industrielle est exercée. Les conditions ici posées au futur alinéa 2 de l'article 52 sont similaires à celles figurant à l'actuel alinéa 2. En effet, l'actuel alinéa 2 envisage la situation dans laquelle une agression est commise, dans les mêmes lieux, dès lors que l'auteur de cette agression s'est introduit dans ces lieux dans les conditions visées à l'article 614 alinéa 1 et 2 du CP. La seule condition qui permet alors de véritablement distinguer le champ d'application de ces deux dispositions est l'indication temporelle prévue par le texte en discussion, à savoir « la nuit ».

La nuit devient donc le critère déterminant du champ d'application de la mesure. Cependant ce critère ne fait pas l'objet d'une définition précise. Que faut-il juridiquement entendre par les termes « la nuit ». Doit-on identifier la nuit par référence à l'obscurité, retenir la définition courante, ou encore déterminer des horaires précis ? Identifier la nuit par référence à l'obscurité, c'est opter pour une définition peu précise. Le critère de l'obscurité est un critère éminemment subjectif, notamment en période crépusculaire. Une autre définition possible correspond à la définition courante de la nuit, celle donnée par les dictionnaires. La nuit est alors le : « temps qui s'écoule entre le coucher et le lever du soleil » (Larousse). Si cette

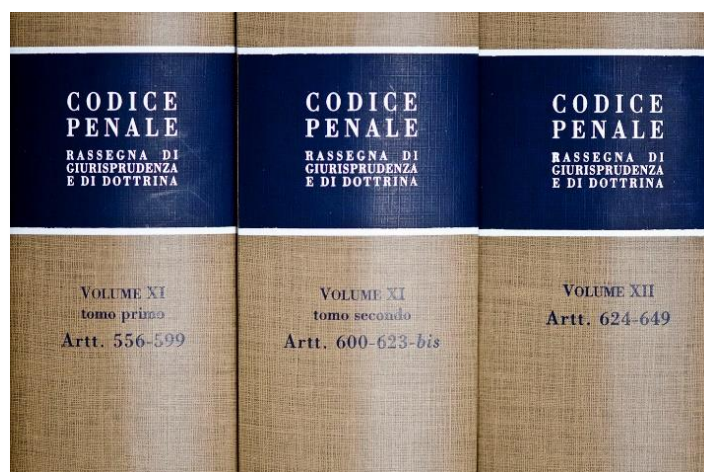
définition est plus précise que celle établie en référence à l'obscurité, elle nécessite de transcrire en horaires précis « le coucher » et « le lever », lesquels horaires changent chaque jour. Une autre solution est d'imposer des horaires à la nuit en déterminant des horaires légaux. Certains juristes italiens proposent de fixer la période nocturne entre 21h00 et 6h00. On pourrait également proposer, à l'instar de ce qui est expressément indiqué en matière de réglementation des perquisitions domiciliaires (v. art. 251, al. 1 du CPP) par exemple, que la nuit débute à 20h00 et se termine à 7h00 du matin.

Ces horaires précis ont indéniablement l'avantage de mettre un terme à toute discussion. Cependant, ils ne correspondent pas au rythme naturel de la nuit et, partant, ne correspondent pas à l'esprit de cette mesure. En effet, cette présomption de légitime défense est fondée sur la crainte que suscite l'obscurité. Le législateur prend en compte la « vulnérabilité » que génère la situation nocturne pour l'individu pris au dépourvu, chez lui, dans son intimité⁴. Aussi, pour respecter la raison d'être de cette présomption, ne devrait-on pas considérer qu'une agression commise à 20h00 au mois de janvier est une agression de nuit ? Assurément des précisions seront nécessaires car, si la réponse est affirmative, c'est le futur alinéa 2 de l'article 52 qui s'appliquera, la légitime défense sera présumée. En revanche, si la réponse est négative, c'est l'actuel alinéa 2 (futur alinéa 3) qui devrait trouver à s'appliquer, c'est-à-dire la présomption du seul rapport de proportionnalité, sous réserve que la combinaison de son champ d'application avec celui du second cas de figure envisagé au futur alinéa 2 *in fine* soit résolue.

B. - Le champ d'application du second cas de présomption de légitime défense

Le second cas de figure envisagé par le législateur permet de présumer l'état de légitime défense d'une personne qui aura riposté à l'introduction d'un intrus, avec violence à la personne ou la chose ou encore par menace ou par ruse, dans son domicile ou sa résidence ou encore dans un lieu au sein duquel une activité commerciale, professionnelle ou industrielle est exercée. À l'instar de l'actuel alinéa 2, est envisagée la situation dans laquelle un individu riposte à une agression visant son intégrité physique (introduction avec violence à la personne) commise dans les mêmes lieux. Il semble donc difficile de pouvoir distinguer le champ d'application de chacune de ces dispositions sur ce terrain.

Mais surtout, la disposition en discussion semble aller au-delà de ce qui est envisagé par l'actuel alinéa 2, notamment lorsque l'intérêt à protéger est un bien. Outre l'atteinte à l'intégrité physique de la personne présente, il est prévu, aux termes du b) de l'actuel alinéa 2, que la présomption du rapport de proportionnalité vaut également pour la défense des biens ou de ceux d'autrui, à condition toutefois, que l'infraction portant sur le bien n'ait pas cessé et qu'il existe un danger d'agression envers la personne physique présente sur les lieux. Cette précision est essentielle. Elle signifie, *in fine*, que la présomption du rapport de proportionnalité n'est invocable pour la défense d'un bien que si une personne physique est également en danger. La seule agression contre un bien, sans risque pour l'intégrité de la personne présente sur les lieux,



n'entre pas dans le champ d'application de cette disposition. Il en va différemment en ce qui concerne le second cas de figure prévu au futur alinéa 2 puisqu'il présume l'état de légitime défense de celui qui aura riposté à la suite de l'intrusion, avec violence à la chose ou encore par ruse, d'un intrus dans les lieux indiqués sans que l'existence d'un danger pour l'intégrité physique de la personne présente soit expressément exigée. L'introduction d'un intrus dans l'un des lieux indiqués apparaît ici comme un acte d'agression, en soi, permettant de présumer que la réaction de la personne présente dans les lieux est justifiée. Le champ d'application de la future disposition est donc particulièrement large.

Il résulte de ce qui précède que les situations envisagées par l'actuel alinéa 2 de l'article 52 du CP semblent être absorbées par le futur alinéa 2. Le maintien de l'actuel alinéa 2 (futur alinéa 3) est alors difficilement compréhensible à partir du moment où la future disposition subordonne la reconnaissance d'un régime plus favorable à des conditions d'application moins strictes. Au mieux, l'actuel alinéa 2 est inutile, au pire, et c'est bien ce que l'on peut craindre, il rend l'article 52 confus.

Ceci est particulièrement problématique car les deux dispositions ne soumettent pas l'individu qui aura riposté au même régime au regard de la charge de la preuve puisque, dans un cas, il s'agit d'une présomption du seul rapport de proportionnalité (la preuve des autres conditions de la légitime défense doit donc être rapportée par la personne qui invoque le bénéfice de cette présomption) alors que, dans l'autre cas, il s'agit d'une présomption de légitime défense (celui qui invoque le bénéfice de cette présomption n'a pas à apporter la preuve de la réunion des conditions de la légitime défense), une présomption dont le caractère a d'ailleurs suscité d'importantes controverses.

II. - LE CARACTÈRE DE LA FUTURE PRÉSUMPTION

Il n'est pas évident, à la seule lecture du futur alinéa 2 de l'article 52, de savoir quel est le caractère de la présomption que le législateur souhaite instituer. Il faut dire que le législateur emploie une formule introductive équivoque en débutant le futur alinéa 2 de l'article 52 en ces termes : « *Sans préjudice de ce qui est prévu au premier alinéa* ».

Au regard de l'intention affichée du législateur, laquelle est de faciliter la reconnaissance de l'état de légitime défense, la formule « *sans préjudice de ce qui est prévu au premier alinéa* » semble, de prime abord, indiquer que le caractère légitime de l'acte de défense peut être retenu dans certaines hypothèses particulières, dont les conditions figurent au futur alinéa 2, et ce, sans que les conditions générales de la légitime défense, prévues au premier alinéa, à savoir une agression actuelle et injuste et un acte de défense nécessaire et proportionné, n'aient besoin d'être caractérisées. Dans cette configuration, la présomption que le législateur envisage d'instaurer serait une présomption irréfragable (A). Or, pour les membres du Parti démocrate, d'Alliance populaire ainsi que ceux de *Civici e innovatori*, qui ont voté en faveur de ce texte, la présomption instituée n'est qu'une présomption simple (B). Ce choix a alors suscité la colère des membres des Frères d'Italie, de la Ligue du Nord et de *Forza Italia* qui, favorables à l'idée de création d'une présomption de légitime défense domiciliaire irréfragable, votèrent contre ce texte qu'ils jugent « honteux ».

A. - Le refus d'une présomption irréfragable

« Nous ne voulons pas de procès. Nous voulons des certitudes ! » clame Matteo Salvini, secrétaire fédéral de la Ligue du Nord.

Pour les membres de cette formation politique, ainsi que pour les membres des Frères d'Italie et de *Forza Italia*, l'objectif de la

réforme devait être, selon eux, d'éviter, purement et simplement, à la personne qui riposte, dans les conditions évoquées au futur alinéa 2, un passage devant la justice en rendant irrecevable l'offre d'administrer la preuve contraire. Autrement dit, dès lors qu'une personne démontre qu'elle se trouve dans l'une des situations prévues par le législateur, il ne devrait pas être nécessaire de se poser la question de savoir si les caractères injustifié et actuel de l'acte d'agression et nécessaire et proportionné de l'acte de défense sont réunis. Les circonstances dans lesquelles la présomption a vocation à s'appliquer seraient telles qu'elles induisent l'état de légitime défense. Dans ces circonstances, la présomption de légitime défense devrait bénéficier à l'individu qui riposte sans possibilité d'être combattue. Cette présomption devrait donc avoir un caractère irréfragable.

Or, instituer une présomption irréfragable de légitime défense peut conduire à des solutions très contestables. Outre la situation dans laquelle la personne se trouve être réellement en danger, la reconnaissance du caractère irréfragable d'une telle présomption est susceptible d'assurer l'impunité pour des actes délictueux commis par des individus qui n'étaient pas (ou plus) menacés dans leur personne ou dans leurs biens. C'est alors prendre le risque de reconnaître un véritable « permis de tuer » sans lien avec la légitime défense. On pense, par exemple, à un cas de figure auquel les juridictions françaises ont pu être confrontées. En l'espèce, le prévenu avait été informé qu'un tiers, avec lequel il était en conflit, viendrait rechercher une « barque » dans sa propriété. Lorsque celui-ci arriva, de nuit, l'occupant des lieux, armé d'un fusil à pompe, tira sur lui au moment où il escaladait la grille entourant la propriété, très vite et sans sommation alors que rien ne pouvait laisser présager un danger imminent. Le prévenu invoquait alors le bénéfice de la présomption de légitime défense figurant à l'article 122-6 du CP français. Si une telle présomption avait présenté un caractère irréfragable, il aurait fallu considérer que l'occupant des lieux avait agi en état de légitime défense, et ce, sans possibilité de discuter, en l'espèce, la

proportionnalité de l'acte de défense. Le caractère irréfragable de la présomption aurait alors permis de légitimer non seulement des actes de défense mesurés mais également des actes de défense excessifs.

On pourrait, également, imaginer le cas d'un individu se faisant passer pour un policier pour pénétrer au domicile d'autrui (introduction par ruse). S'apercevant rapidement de la ruse, l'occupant des lieux saisit une arme, menace l'intrus, lequel prend alors la fuite. Cependant, alors que l'individu est en train de fuir, l'occupant des lieux fait usage de son arme et lui tire dessus (avant que l'intrus ne soit sorti du domicile). Dans cette configuration, quand bien même l'acte de défense n'était plus nécessaire, puisque la simple menace d'une arme avait permis de faire fuir l'agresseur, il faudrait tout de même considérer que l'occupant des lieux a, parce que se trouvant dans le cas de figure envisagé au futur alinéa 2 de l'article 52 du CP italien *in fine*, agi en état de légitime défense. Aucune discussion sur la nécessité et la proportionnalité de l'acte de riposte ne serait possible.

Alors, certes, rien n'empêche de présumer légalement l'existence du fait justificatif de la légitime défense. Ceci étant, sauf à justifier la commission d'une infraction non nécessaire ou un acte de riposte disproportionné, cette présomption doit pouvoir être contredite par la preuve contraire. Pour ce faire, la présomption doit être simple.

B. - Le choix d'une présomption simple

Le législateur aurait pu être plus explicite quant au caractère de la présomption qu'il envisage d'instaurer, notamment en employant

Or, instituer une présomption irréfragable de légitime défense peut conduire à des solutions très contestables.

comme formule introductive l'expression « sous réserve de ce qui est prévu au premier alinéa », plutôt que celle, plus équivoque, de « sans préjudice de ce qui est prévu au premier alinéa ». Ceci étant, il ressort des débats parlementaires et autres interventions médiatiques qu'il fait ici le choix d'une présomption simple.

Inévitablement, opter pour une présomption simple de légitime défense amoindrit la portée du futur alinéa 2 de l'article 52 du CP. Une telle présomption conduira simplement à un renversement de la charge de la preuve. L'individu qui aura riposté à un acte d'agression, dans les cas de figure envisagés par ce nouvel alinéa, sera présumé avoir agi en état de légitime défense. Par conséquent, celui-ci n'aura pas à prouver les caractères actuel et injuste de l'agression, ni les caractères nécessaire et proportionné de l'acte de défense. La charge de la preuve incombera à l'accusation. Et, si l'accusation prouve que l'une des conditions de la légitime défense n'est pas remplie, alors la présomption cèdera. Tel est le cas de la personne qui tire sur l'homme qui s'est introduit chez elle par ruse dans l'exemple précité. L'individu agressé sera, certes, présumé avoir agi en état de légitime défense puisque les conditions fixées au futur alinéa 2 de l'article 52 *in fine* seront réunies. Mais, si l'accusation parvient à prouver que l'acte de « défense » a été perpétré malgré l'absence de tout danger grave ou imminent visant une personne ou des biens, il est fort probable que le caractère nécessaire de l'acte de défense ne sera pas retenu. Partant, l'accusation sera parvenue à renverser la présomption. L'état de légitime défense ne sera pas admis.

Finalement, ce texte aura, principalement, vocation à épargner l'individu qui aura agi en état de légitime défense. L'épargner de la charge probatoire en instituant une présomption simple de légitime défense mais aussi l'épargner du coût financier d'un procès puisqu'en vertu de l'article 2 de cette proposition de loi, l'individu qui, à l'issue de la procédure, aura été déclaré pénalement irresponsable pour avoir agi en état de légitime

défense (quelle que soit la disposition de l'article 52 invoquée), n'aura pas à supporter l'ensemble des frais de procédure et honoraires des avocats. Les frais engendrés seront mis à la charge de l'État.

Peut-être que, pour ne pas priver ce texte de toute utilité pratique, les juges italiens, à l'instar de ce que les juges français ont pu admettre, retiendront comme légitime une réaction plus spontanée et un rapport de proportionnalité entre l'acte d'agression et l'acte de défense moins contraignant dès lors que l'agressé a pu légitimement, au regard des circonstances particulières visées au futur alinéa 2, se croire en danger. Pour le savoir, il nous faut attendre l'adoption définitive de cette proposition de loi, actuellement examinée par le Sénat, et, le cas échéant, ses premières applications. ■ **Catherine Tzutzuiano**

1 « N'est pas punissable celui qui a commis le fait parce qu'il a été contraint par la nécessité de défendre son droit ou de celui d'autrui contre le danger actuel d'une attaque injustifiée, pourvu que la défense soit proportionnée à l'attaque ».

2 Dans les cas prévus au premier et deuxième alinéas de l'article 614 du CP, le rapport de proportionnalité indiqué au premier alinéa du présent article existe si une personne légitimement présente en un des lieux indiqués fait usage d'une arme détenue légitimement ou de tout autre moyen approprié pour défendre : a) son intégrité physique ou celle d'autrui ; b) ses biens ou ceux d'autrui, lorsque l'infraction n'a pas cessé et qu'il existe un danger d'agression ». La disposition prévue au deuxième alinéa est applicable lorsque les faits sont perpétrés en tout autre lieu où une activité commerciale, professionnelle ou industrielle est exercée ».

3 « Est présumé avoir agi en état de légitime défense celui qui accomplit l'acte : 1° Pour repousser, de nuit, l'entrée par effraction, violence ou ruse dans un lieu habité ; 2° Pour se défendre contre les auteurs de vols ou de pillages exécutés avec violence ».

4 J.-M. Brigrant, « Quand le droit pénal ajourne la nuit », RSC, 2005, n° 4, p. 819.

■ Société

Jus Soli versus Jus Sanguinis : Quid de la réforme sur la citoyenneté en Italie ?

Pays d'émigration jusqu'aux années 1980, l'Italie est devenue au cours des années 1990 un pays d'immigration. L'entrée massive d'étrangers « extracommunautaires » a conduit le pays à repenser sa politique en matière d'intégration. Délivrance des titres de séjour, statut des réfugiés, naturalisation, régularisation et/ou répression des clandestins, les gouvernements successifs ont eu à charge d'encadrer ce phénomène d'une ampleur inédite.

Et si l'Italie est bien devenue une terre d'accueil, en matière d'acquisition de la citoyenneté italienne persistent les legs du passé : la préférence en faveur du droit sang (du latin, *Jus sanguinis*) a cours depuis plus d'un siècle. Quatre ans après l'unification législative et administrative du Royaume d'Italie, le Code civil de 1865 dispose déjà, en son article 4, qu'« est citoyen le fils né d'un père



italien ». Au XX^e siècle, la prééminence du droit du sang sur le droit du sol (du latin, *Jus soli*) est confirmée par la loi n° 555 du 13 juin 1912, et reprise encore par la législation actuellement en vigueur (cf. l'article premier de la loi n° 91 du 5 février 1992 sur les « nouvelles normes en matière de citoyenneté »).

Ainsi l'obtention de la citoyenneté italienne se base-t-elle principalement sur le « droit du sang » en raison duquel un enfant né d'un père italien et ou d'une mère italienne est italien (cf. l'article 1.1a de la loi de 1992). Mais la loi prévoit également d'autres cas (résiduels) d'attribution de la citoyenneté par naissance. En vue d'éviter qu'un enfant ne se retrouve sans citoyenneté, le texte prévoit que l'enfant né sur le territoire de la République de deux parents inconnus ou apatrides ou qui ne suit pas la nationalité de ses

parents selon la législation de l'État auquel ces derniers appartiennent, bénéficie de la citoyenneté italienne (cf. l'article 1.1b). Il en va de même pour l'enfant d'inconnus trouvé sur le territoire de la République, si l'on ne peut démontrer que ce dernier possède une autre citoyenneté (cf. l'article 1.2).

Au-delà de ces hypothèses, la législation en vigueur prévoit également que l'étranger né en Italie, qui y a résidé légalement sans interruption jusqu'à l'âge de sa majorité, peut devenir citoyen italien s'il manifeste la volonté d'acquérir la citoyenneté dans l'année (cf. l'article 4.2).

Pour l'étranger né en Italie, l'acquisition de la citoyenneté italienne n'est donc pas automatique, à l'inverse de la législation en vigueur dans bon nombre d'États européens (bien que rares sont ceux qui prévoient un droit du sol absolu).

À gauche, sont pointées les limites de la citoyenneté ainsi conditionnée. Bien que scolarisés, de nombreux mineurs ne peuvent jouir de la citoyenneté italienne avant l'âge de la majorité. Ces derniers sont, au surplus, contraints de résider « sans interruption » sur le territoire de la République sous peine de se voir privés de l'obtention de la citoyenneté une fois la majorité acquise.

Il faudra attendre 2013 pour que l'engagement d'une réforme sur l'acquisition de la citoyenneté italienne soit initiée, et ce sous l'impulsion de l'ancienne ministre de l'intégration et membre du parti démocrate Cecile Kyenge (28 avril 2013 - 22 février 2014, gouvernement E. Letta). Mais à l'époque déjà, la volonté d'instituer le droit du sol est loin de faire l'unanimité.

Un *testo unificato* est toutefois approuvé par la chambre des députés le 13 octobre 2015 et transmis au sénat où la progression de la réforme est actuellement et sciemment ralentie par les milliers d'amendements déposés par l'opposition. Le texte, qui concerne essentiellement l'accès à la citoyenneté italienne des minorités, envisage une extension de l'acquisition de la citoyenneté italienne par Jus soli ainsi qu'une acquisition de la citoyenneté résultant du suivi d'un parcours scolaire (*Jus culturae*).

La citoyenneté par *Jus culturae* concerne l'enfant né en Italie ou entré sur le territoire avant l'âge de douze ans et qui a fréquenté, de manière régulière, un établissement scolaire italien pour au moins cinq années. Dans ce cas, la citoyenneté est acquise par déclaration de

volonté exprimée par un parent résidant légalement en Italie ou par le titulaire de la responsabilité parentale à l'office de l'état civil de la commune de résidence de l'enfant, avant l'obtention de la majorité.

La citoyenneté par Jus soli concerne celui qui est né sur le territoire de la République italienne de parents étrangers, dont au moins l'un d'entre eux est titulaire d'un droit de séjour permanent sur le territoire ou en possession d'un permis de séjour UE pour séjour de longue période. Le cas échéant, la citoyenneté s'acquiert au moyen d'une déclaration expresse d'un parent ou de celui qui exerce la responsabilité parentale à l'office de l'État civil de la commune du mineur, avant l'âge de la majorité.

Au cours des deux années suivant l'acquisition de sa majorité, l'intéressé pourra renoncer à la citoyenneté italienne



acquise (ou adresser une demande à l'office de l'état civil aux fins d'acquisition de la citoyenneté italienne dans le cas où celle-ci n'aurait préalablement été effectuée par le ou les parents).

En ce sens et contrairement aux idées reçues, le texte ne prévoit pas l'acquisition automatique de la citoyenneté italienne pour les enfants nés sur le territoire mais plutôt un droit du sol « tempéré » ou « modéré ».

Toutefois, l'adoption de la réforme, à laquelle les italiens semblent majoritairement opposés, ne s'opère pas sans difficultés. Au sein même du gouvernement et parmi les alliés du Parti démocrate (ci-après Pd), des positions divergentes se font connaître. L'*Alternativa popolare*, alliée minoritaire du Pd, s'est récemment prononcée en faveur d'un report du vote. Selon son président et ministre des affaires étrangères Angelino Alfano, le moment serait « mal choisi » pour adopter la loi sur le droit du sol. Il s'agirait, à quelques mois seulement des prochaines élections législatives, de « faire un cadeau » à l'opposition - en particulier la Ligue du

Nord (*Lega Nord*) dont on connaît la position réfractaire de son secrétaire général Matteo Salvini à l'égard du *Jus soli*, assimilé par ce dernier à « une erreur culturelle » (M. RUBINO, 22 juin 2017, www.repubblica.it). En juin 2017, l'étude du texte avait déjà été perturbée par des sénateurs de la Lega farouchement opposés au droit du sol et brandissant des pancartes « stop à l'invasion ». Il est vraisemblable en effet que le contexte de « crise » socio-économique que traverse le pays et les tensions sociales que génèrent les importants flux migratoires soient propices à alimenter les positions radicales en défaveur de la réforme sur la citoyenneté.

En faveur d'un report, se sont également prononcées la sous-secrétaire d'État Maria Elena Boschi et la ministre de la Santé Beatrice Lorenzin, selon lesquelles les conditions politiques aux fins d'adoption de la loi sont loin d'être optimales (« *Jus soli, il ddl cittadinanza rinviato al 2018* », 29 sept. 2017, diritto.it).

Pour d'autres en revanche, reporter l'adoption de cette loi assurément « de gauche » reviendrait à capituler face aux pressions xénophobes. Au sein du gouvernement, le ministre de l'Intérieur Marco Minniti et le ministre des Infrastructures et des Transports Graziano Delrio (*photo ci-contre*) se sont exprimés en faveur de l'immédiate nécessité de la réforme.

Ainsi les positions du parti démocrate, de ses alliés et du gouvernement sont-elles loin d'être univoques sur la question d'un éventuel report du vote et sur le vote lui-même.

Pour autant, le président du Conseil des ministres Paolo Gentiloni a récemment affirmé être prêt à engager la responsabilité du gouvernement en rappelant que « le parti démocrate est un parti de gauche », lequel se doit d'œuvrer en faveur du droit du sol. Les partis de gauche, dont le *Movimento democratico e progressista* (mouvement issu de l'aile gauche du parti démocrate, créé à la suite de la scission de ce dernier le 25 févr. 2017), ont d'ores et déjà exprimé leur soutien au gouvernement dans l'hypothèse où ce dernier se résoudrait à poser la *questione di fiducia* (question de confiance). Leurs votes ne suffisent toutefois à garantir que le gouvernement obtiendrait le soutien de la majorité parlementaire requise.

En Italie, la *questione di fiducia* n'est pas prévue par la Constitution de 1947 mais par les règlements des

chambres (cf. l'article 116 du règlement de la Chambre des députés et l'article 161 du règlement du Sénat). Lorsque le chef du gouvernement met en œuvre la question de confiance, l'adoption de la législation en question (telle que soumise) conditionne la pérennité du pouvoir

exécutif. Si le gouvernement n'obtient pas la confiance du Parlement, ses membres sont solidairement tenus de démissionner.

Aussi est-il probable que la question de confiance sur le *Jus soli*, susceptible d'entraîner des déséquilibres entre les

alliances partisans déjà fragiles et de mettre ainsi en péril la majorité, ne soit engagée qu'après le vote sur la loi de finances (*legge di stabilità*) au Sénat.

Pour l'heure, la réforme sur la citoyenneté demeure reportée *sine die*. ■ **Lisa Mède**

■ Régions

Vénétie et Lombardie : Quels sont les enjeux des référendums du 22 octobre ?

I. - LE RÉGIONALISME ITALIEN ET SES NUANCES POTENTIELLES

Les rendez-vous référendaires, locaux ou nationaux, se caractérisent désormais en Italie par un niveau élevé de conflictualité. Qu'il s'agisse des partisans du oui, du non ou encore des défenseurs de la participation ou de l'abstention, il n'est pas de référendum qui, au-delà de la question de fond posée aux électeurs, ne manque jamais de diviser. Ainsi, le référendum qui s'est déroulé dimanche 22 octobre dernier en Vénétie et Lombardie a été catalogué, en même temps, par les uns, comme un véritable référendum pour l'autonomie, voire pour l'indépendance, et, par les autres, comme un référendum sans aucune valeur. Au-delà des extrémismes, l'on ne peut que constater que le référendum a concerné deux Régions qui ne partagent pas seulement une localisation géographique (dans le Nord de l'Italie, plus prospère), mais aussi une classe dirigeante affiliée à la *Lega Nord*, parti opposé au Gouvernement national, désormais enraciné dans toute la Péninsule, mais traditionnellement axé sur la *Padania* et ses propos indépendantistes. Cependant, et à la lumière de la situation catalane, une lecture juridique de ce double référendum suggère de le considérer comme une étape - avalisée par la Cour constitutionnelle - visant à déclencher un processus d'élargissement des compétences législatives régionales, prévu depuis plus de quinze ans par la Constitution italienne.

Celle-ci, comme on le sait, parmi ses principes fondamentaux, et tout en établissant un État unitaire, accueille les diversités régionales, en reconnaissant aux entités infraétatiques, et notamment aux régions, un certain degré d'autonomie politico-administrative (art. 5). Ce degré d'autonomie n'est pas figé, ni d'un point de vue temporel ni d'un point de vue substantiel.

Au contraire, l'analyse du régionalisme italien, dans son évolution temporelle, permet de constater, dès l'origine, une certaine asymétrie. Le système se caractérise, en effet, par la coexistence de deux catégories de régions, celles à Statut ordinaire (la majorité) et celles à Statut spécial (la Sicile, la Sardaigne, la Vallée d'Aoste, le Trentin-Haut Adige et le Frioul-Vénétie Julienne), ces dernières disposant d'une compétence originaire exclusive dans certaines matières, selon les Statuts spéciaux respectifs adoptés par loi constitutionnelle (art. 116, al. 1 Constitution). En outre, il faut remarquer que la configuration régionale actuelle, en termes de pouvoirs et prérogatives régionales, ne correspond plus au cadre dessiné par

la Constitution de 1948, ayant fait l'objet, au fil des années, de réformes et de tentatives de réforme, visant - selon les cas - à accentuer ou à diminuer l'étendue de l'autonomie des collectivités régionales.

Par ailleurs, du point de vue substantiel, le degré d'autonomie des régions, sans qu'aucune nouvelle réforme constitutionnelle ne soit nécessaire, pourrait tendre davantage vers un véritable « régionalisme différencié ». Depuis la réforme constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001 - qui a inversé le critère de répartition des compétences, en énumérant les matières de compétence

exclusive de l'État (art. 117, al. 2) et celles des compétences concurrentes (art. 117, al. 3) et en attribuant aux régions toutes les matières non énumérées - le Titre V de la seconde Partie de la Constitution offre aux régions à Statut ordinaire, une chance ultérieure de différenciation. En effet, l'article 116 - qui dédie les deux premiers alinéas aux régions à Statut spécial - dispose, à l'alinéa 3, que « Des formes et des conditions particulières d'autonomie concernant les matières visées au troisième alinéa de l'article 117 et les matières visées au deuxième alinéa dudit article aux lettres l), pour ce qui est de l'organisation de la justice de paix, n) et s), peuvent être attribuées, par la loi de l'État, à d'autres Régions, sur l'initiative de la Région intéressée, après avoir reçu l'avis des collectivités locales, dans le respect des principes fixés par l'article 119. Ladite loi est adoptée par les Chambres à la majorité absolue de leurs membres, sur la base d'une entente entre l'État et la Région intéressée ».

Cette disposition introduit, ainsi, un élément de flexibilité qui légitimerait une extension des compétences législatives régionales, modérée par rapport aux compétences qui reviennent à l'État (ne pouvant concerner que l'organisation de la justice de paix, les règles générales en matière d'éducation et la protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel), mais potentiellement illimitée pour ce qui est des compétences concurrentes. Cependant, à ce jour, aucune région italienne à Statut ordinaire dispose de formes et de conditions particulières d'autonomie aux termes de l'article 116, alinéa 3. Deux séries de

raison peuvent expliquer l'échec, au moins temporaire, de ce dispositif juridique.

Premièrement, il convient de constater un manque de dispositions quant à la mise en œuvre du mécanisme complexe visé à l'art. 116, al. 3. La loi dite « La Loggia » (loi n° 131 du 5 juin 2003), portant dispositions pour l'application de la réforme constitutionnelle de 2001, ne concerne pas l'article 116 et seule la loi budgétaire pour l'année 2014 (loi n° 147 du 27 décembre 2013, art. 1, al. 571) a prévu qu'au cas où une région présente une initiative selon les termes de l'article 116, alinéa 3, le Gouvernement italien doit y répondre, dans un délai de soixante jours à compter de la réception de l'initiative. Ainsi, le mécanisme demeure-t-il compliqué et incertain. D'un côté, il prévoit la participation de différents niveaux (étatique, régional et local), sans préciser l'apport de chacun et les rapports entre niveaux (Quel est le rôle du Conseil régional et de la Junte régionale ? Ou même celui du Parlement et du Gouvernement au niveau national ?). De l'autre, il accorde une initiative pour les sujets intéressant l'élargissement des compétences de la région, mais réserve la décision finale à une institution qui représente des intérêts opposés (le Parlement italien, détenteur des compétences législatives que la région aimerait acquérir), en prévoyant une procédure d'approbation renforcée (la loi est adoptée par les Chambres à la majorité absolue de leurs membres). De plus, les phases qui se situent entre l'initiative et l'approbation finale ne sont guère évidentes (Doit-on consulter directement la population ? Comment faut-il acquérir l'avis des collectivités locales ? Doit-on considérer cet avis contraignant ?), mais surtout, la procédure d'entente entre l'État et la région intéressée n'est pas réglementée.

(...) les récents référendums en Vénétie et Lombardie (...) s'avèrent des indices intéressants de la « santé » du régionalisme italien, forgé dans la pratique par les dynamiques qui s'instaurent entre centre et périphérie.

Deuxièmement, le fait que le cadre réel des compétences qui relèvent du domaine des régions n'est pas aussi certain que l'énumération de l'article 117 le laisse croire ; bien au contraire, puisqu'au fil des quinze dernières années, il a généré de très nombreux contentieux. Cette situation empêche, de fait, de fixer le point d'ancrage de toute requête liée à des formes d'autonomie « ultérieures ».

II. - LES VOIES VÉNITIENNE ET LOMBARDE À L'ARTICLE 116, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

C'est donc dans ce cadre qu'il faut situer les récents référendums en Vénétie et Lombardie dont les phases de promotion, d'organisation, de déroulement et de suivi s'avèrent des indices intéressants de la « santé » du régionalisme italien, forgé dans la pratique par les dynamiques qui s'instaurent entre centre et périphérie.

En Vénétie - où, entre autres, le Conseil régional avait approuvé, en 2012, une résolution sur l'autodétermination du peuple

vénitien (Résolution n° 44 du Conseil régional, 28 nov. 2012, *Il diritto del Popolo Veneto alla compiuta attuazione della propria autodeterminazione*) qui avait été suivie d'une consultation sur internet qui avait mobilisé une grande partie du corps électoral (cf. S. BECKERICH DAVILMA, *LLI*, n° 8, mars 2016, pp. 8-9) - le parcours, qui avait commencé par voie législative, ne se limitait originellement pas au mécanisme prévu par l'article 116, alinéa 3 de la Constitution. En 2014, la Région avait en effet approuvé deux lois (lois régionales n° 15 et 16 du 19 juin 2014) portant sur l'organisation de référendums consultatifs au contenu véritablement indépendantiste. La loi régionale n° 15 de 2014 prévoyait d'interroger les électeurs vénitiens non seulement sur la question qui a enfin fait l'objet du référendum du 22 octobre 2017 (« Voulez-vous qu'il soit attribué des formes et des conditions particulières d'autonomie à la Région Vénétie ? »), mais également sur quatre autres questions, dont le caractère provocateur vis-à-vis de l'État était évident (« Voulez-vous qu'au moins 80 % des impôts annuels payés par les citoyens vénitiens à l'Administration centrale soit utilisé sur le territoire régional pour la production de biens et services ? » ; « Voulez-vous la Région conserve au moins 80 % des impôts perçus sur le territoire régional ? » ; « Voulez-vous les recettes tirées des sources de financement de la Région ne soient pas soumises à aucune obligation d'affectation ? » ; « Voulez-vous que la Région Vénétie devienne une Région à Statut spécial ? »). Mais, par-dessus tout, la loi régionale n° 16 de 2014 visait à questionner les Vénitiens sur leur souhait de voir la Vénétie devenir une « République indépendante et souveraine ». Saisie par le Gouvernement italien, la Cour constitutionnelle, dans sa décision n° 118 du 25 juin 2015 à propos de cette loi régionale, affirme qu'un référendum de ce genre - en suggérant des « bouleversements institutionnels radicalement incompatibles avec les principes fondamentaux d'unité et d'indivisibilité de la République, visés à l'article 5 de la Constitution » - se situe « *extra ordinem* ». En confirmant sa jurisprudence, la Cour précise que « le pluralisme et l'autonomie n'autorisent pas les Régions à se qualifier en termes de souveraineté » et que ces mêmes principes ne peuvent être radicalisés et conduire à la fragmentation de l'ordre juridique, dans une perspective de sécession (Pour une analyse du « droit de sécession » en Italie, cf. R. LOUVIN, « Les aspirations sécessionnistes et le droit constitutionnel en Italie », in O. LECUCQ (dir.), *Sécession et processus sécessionniste en droit international, européen et constitutionnel*, Institut Universitaire Varenne, 2017, pp. 205-227). De même, la Cour souligne la dimension constitutionnelle des questions prévues par la loi n° 15 de 2014 portant sur le régime fiscal et sur la transformation de la Région Vénétie en région à Statut spécial, en excluant la possibilité que de telles questions puissent faire l'objet d'un référendum régional, même simplement consultatif. Tout caractère indépendantiste et sécessionniste est par définition incompatible avec le « noyau dur » de la Constitution, la Cour, *a contrario*, affirme la légitimité d'un référendum consultatif concernant l'attribution de formes et conditions particulières d'autonomie. Cependant, la tenue de ce référendum n'a pas été immédiate. Dans l'incertitude du libellé de l'art. 116, al. 3, en effet, le référendum, sous la forme avalisée par la Cour, représentait une hypothèse résiduelle par rapport au processus principal que la loi n° 15 de 2016 avait identifié pour l'ouverture du mécanisme d'élargissement des pouvoirs régionaux. Aux termes de l'article 1 de la loi n° 15 de 2014, le Président de la Région était d'abord autorisé à instaurer une négociation avec le Gouvernement italien dans le but d'identifier au préalable les matières pouvant faire l'objet de l'octroi de formes et conditions particulières d'autonomie, matières sur lesquelles interroger les électeurs lors d'un référendum consultatif qui aurait ainsi acquis une certaine valeur. Conformément aux prévisions de la loi, au mois de mars 2016, la Junte régionale approuve un document contenant la proposition à

soumettre au Gouvernement italien qui explicite les domaines dans lesquels la Vénétie souhaitait renforcer ses attributions à la fois dans des matières relevant de la compétence exclusive de l'État mais aussi de compétences concurrentes. Dans les délais introduits par la loi n° 147 de 2013, le ministre aux Affaires régionales, auquel la requête pour l'ouverture des négociations avait été adressée, envoie sa réponse au président de la Région. Bien que la réponse soit formellement affirmative, deux éléments témoignent du « manque d'enthousiasme » de la part de l'État. En premier lieu, le Ministre précise que les négociations auront pour but d'identifier, mais aussi et surtout, de fixer les limites de la différenciation régionale envisagée par la Vénétie pour l'avenir. En outre, il souligne que, suite à la décision n° 118 de 2015 de la Cour constitutionnelle, la procédure référendaire admissible est celle visée à l'article 2, alinéa 1, n° 1 de la loi n° 15 de 2014 (c'est-à-dire celle portant sur la question (« Voulez-vous qu'il soit attribué des formes et des conditions particulières d'autonomie à la Région Vénétie ? ») et non pas celle, de nature plutôt confirmative, concernant déjà le fond des négociations. Le Ministre semble, ainsi, affaiblir l'envergure de l'éventuelle consultation, en soulignant qu'il s'agirait, en tout cas, d'une phase antérieure et externe à la procédure prévue par l'article 116, alinéa 3 de la Constitution.

Quant à la Lombardie, la première délibération du Conseil régional concernant l'organisation d'un référendum consultatif portant sur le mécanisme de l'article 116, alinéa 3 date de 2015. Deux ans plus tard, avec délibération du président de la Région, la Lombardie, en exploitant l'expérience de sa voisine territoriale et politique, suit la Vénétie dans son parcours de mise en œuvre de l'article 116, alinéa 3, en convoquant à son tour un référendum le même jour. Bien qu'on ait souligné que la question lombarde était plus précise que l'interrogation vénétienne (la question étant posée dans les termes suivants « Voulez-vous que la Région Lombardie, en considération de sa propre spécialité, dans le cadre de l'unité nationale, entame les initiatives institutionnelles nécessaires afin de demander à l'État l'attribution de formes ultérieures et conditions particulières d'autonomie, y compris concernant les ressources financières, conformément à l'art. 116, al. 3, de la Constitution, pour toutes les matières législatives pouvant être concernées par cette procédure ? »), il faut relever que celle-ci a été formulée lors de l'approbation du décret de convocation du référendum, à l'issue de la phase d'expérimentation promue par la Vénétie et partiellement validée par la Cour constitutionnelle. Trait distinctif de la consultation lombarde - bien choisi si l'on considère le résultat du référendum - il n'a pas été prévu un vrai *quorum*. La consultation aurait, en effet, été valable même sans la participation de la majorité des électeurs (le président de la Région avait simplement fixé un seuil 'politique' du 34% des électeurs, en dessous duquel le référendum aurait été jugé un échec). Au contraire, la loi vénétienne n° 15 de 2014 prévoyait que la consultation n'était valable qu'en cas de participation de la majorité des électeurs.

Mais, que faut-il retenir de cette double expérimentation référendaire ? D'un point de vue formel, les référendums ont réussi. En Vénétie, le quorum du 50 % a été atteint et largement dépassé ; en Lombardie - où a été utilisé, pour la première fois en Italie (et à vrai dire sans recueillir un grand succès), le vote électronique - le seuil politique de 34 % a été franchi (38,33% des électeurs ont participé au vote). Cependant, si les succès

référendaires vénétien et lombard, au-delà de l'écho médiatique, illustrent la concrétisation d'une revendication politique, du point de vue juridique, ils ne représentent qu'un point de départ. Comme on l'a déjà souligné, il ne s'agit là que d'une des pistes que les deux Régions pouvaient ouvrir pour l'application de l'article 116, alinéa 3 de la Constitution. En témoigne ainsi le processus qu'une autre Région italienne, l'Émilie-Romagne, vient d'emprunter en même temps que la Vénétie et la Lombardie. En effet, afin d'atteindre l'entente prévue par l'art. 116, al. 3 avec les autorités étatiques, le Conseil régional émilien-romagnol, sur proposition de la Junte régionale, a approuvée, lors de la séance du 3 octobre dernier, une résolution qui engage le président de la Région à entamer les négociations avec le Gouvernement italien, en précisant les matières qui devront prioritairement faire l'objet de tractations. Cette résolution d'orientation a déjà conduit, le 18 octobre 2017, à la signature d'une déclaration d'intention entre le président de la Région et le président du Gouvernement italien - représentants, aux niveaux régional et central, du même parti politique - aux termes de laquelle ce dernier s'engage à assurer les « approfondissements nécessaires avec tous les Ministères concernés, en tenant compte des possibilités et des limites prévus par la Constitution ».

III. - POURQUOI MAINTENANT ET QU'EN SERA-T-IL DE L'ISSUE DES RÉFÉRENDUMS ?

Entre les deux référendums et la déclaration d'intention promue par l'Émilie-Romagne, on ne peut que constater une curieuse concomitance de cet activisme régional, alors que le dispositif juridique existe depuis 2001. La lecture juridique du phénomène exige donc d'être accompagnée par des considérations contextuelles qui expliquent dans quelle mesure les aspirations lombardo-vénétienne, d'un côté, et émilienne-romagnole, de l'autre, s'insèrent dans la dialectique entre centre et périphérie

qui, depuis toujours, caractérise les phases d'un régionalisme italien qui fluctue entre expansions et restrictions. On ne peut pas, sous l'influence de l'affaire catalane, reléguer ces consultations populaires au rang de simples reviviscences d'une aspiration souverainiste propre à la *Serenissima* et empruntée à la Lombardie, ce qui est d'ailleurs contredit par l'évolution même du principal promoteur de ces consultations, la *Lega Nord* (de plus en plus parti antisystème de portée

nationale). Il faut néanmoins considérer que la Vénétie et la Lombardie figurent parmi les régions italiennes les plus florissantes et que leurs citoyens partagent, depuis quelques années, un sentiment croissant d'injustice, réelle ou prétendue, vis-à-vis du système de répartition de la richesse opéré par l'État central (sentiment accru en Vénétie aussi par le fait que cette Région est limitrophe de deux Régions à Statut spécial, le Trentin-Haut Adige et le Frioul-Vénétie Julienne). Sur cette base, de nombreux facteurs ont contribué à accentuer l'opposition avec le pouvoir central, tels que l'échec substantiel de la réforme du fédéralisme fiscal, prévue par la loi no 42 de 2009, en application de l'article 119 de la Constitution, ou la tendance de la Cour constitutionnelle à interpréter le cadre des compétences du Titre V de la Constitution en un sens généralement favorable à l'État, au détriment de l'autonomie régionale. Mais surtout, un renouveau des revendications en matière d'autonomie a été récemment favorisé par la tentative de réforme constitutionnelle Renzi-Boschi, rejetée lors du référendum du 4 décembre 2016. Non seulement parce que les modifications envisagées du Titre V de la seconde Partie de la Constitution visaient à une certaine



centralisation avec la diminution des pouvoirs des régions ordinaires (cf. M. CAVINO, *LLI*, n° 10, mai 2017, pp. 24-25), mais surtout parce qu'en vertu de la clause de sauvegarde qui suspendait l'application de la réforme aux Régions à statut spécial, la réforme a été interprétée, par la grande majorité des constitutionnalistes, comme une occasion d'accentuer ultérieurement la différence entre Régions à Statut ordinaire et Régions à Statut spécial, aux dépens des premières.

Il est certainement prématuré de prévoir si la Vénétie, la Lombardie et l'Émilie-Romagne, ou certaines d'entre elles parviendront à l'entente avec l'État et si le Parlement adoptera les lois prévues par l'article 116, alinéa 3. Compte tenu de la complexité et de la durée du processus, il est indubitable que le résultat sera affecté par la contingence politique. En 2018, auront lieu les élections nationales et les élections régionales en Lombardie, tandis que l'Émilie-Romagne et la Vénétie

renouveleront respectivement leur Conseils régionaux en 2019 et 2020. Sur un plan institutionnel, c'est la « durabilité » du régionalisme italien qui sera testée. Seules des négociations sérieuses de tous les sujets concernés - au niveau régional mais aussi au niveau central - et sans préjudice d'appartenance, de tradition politique ou de parti, pourront contribuer à faire progresser le système italien des autonomies régionales dans le droit fil de l'article 5 de la Constitution, au bénéfice des Régions concernées, mais aussi d'autres Régions qui souhaiteront suivre le même chemin et de l'État dans son ensemble. L'élargissement des compétences devra aller de pair avec une responsabilisation des Régions vis-à-vis de leurs prérogatives. À défaut, le risque n'est pas simplement l'inapplication persistante du « régionalisme différencié », mais bel et bien une perte de crédibilité et un recul du « régionalisme » tout court. ■ **Chérie Faval**

■ Environnement

Les voies de recours en matière de dommage environnemental : l'accès inégal entre l'État, les régions et les collectivités locales

Entre la reconnaissance du préjudice écologique par la Cour de cassation française, dans l'arrêt Erika du 25 septembre 2012 et la loi du 8 août 2016 établissant les voies de recours juridictionnels, le droit de l'environnement a connu en France une évolution fulgurante. La loi de 2016 notamment s'avère très généreuse puisqu'elle donne à l'État, aux collectivités territoriales et même aux associations agréées la faculté d'engager des actions en réparation du préjudice écologique.

Le droit italien a connu les mêmes mutations dans les années quatre-vingt, soit trente ans avant la France. Pourtant, alors qu'il apparaissait précurseur au regard du droit français, il a soudainement bifurqué dans un sens plus restrictif, rognant sur le droit aux recours des régions et des collectivités locales. Ce changement de capte surprend de prime abord mais, en l'examinant de plus près, on constate la logique du raisonnement suivi par le législateur, qui conduit à s'interroger sur l'éventualité d'un avenir similaire du droit français.

La notion juridique italienne d'environnement tire ses racines du droit constitutionnel. Rien pourtant dans la Constitution ne le laissait présumer, du moins telle qu'elle a été adoptée en 1947. À l'époque, elle ne mentionne ni l'environnement ni *a fortiori* sa protection. Lorsque des pollutions surviennent, la lutte s'organise sur le fondement du droit à la santé (art. 32 C.) ou des droits et devoirs attachés à la

propriété privée (art. 42 C.), en vertu desquels le propriétaire est responsable des dommages qu'il provoque et, inversement, il peut invoquer son droit de propriété pour le défendre contre un dommage commis par un pollueur. Bref, ce qui est alors une ébauche du droit de l'environnement est dominé par une vision anthropocentrique, conditionnant la protection de l'environnement à la reconnaissance d'un préjudice personnel et direct.

À la suite d'une évolution de sa jurisprudence, qui s'émancipe progressivement du droit à la santé et des droits et devoirs liés à la propriété privée, grâce aussi à une interprétation pragmatique de l'article 9 de la Constitution garantissant la préservation des paysages, la Cour constitutionnelle reconnaît la valeur normative de la protection de l'environnement. Celle-ci devient « un droit fondamental de la personne et un intérêt fondamental de la collectivité » (décision n° 210 de 1987), autrement dit un principe de valeur constitutionnelle. La Cour fournit également à la notion d'environnement un contenu juridique propre. Dans la décision de principe n° 641 de 1987, elle l'inclut dans la catégorie des biens immatériels et

unitaires (catégorie dans laquelle on trouve des notions aussi bien de droit privé que de droit public, telles que le patrimoine ou le territoire national).

La notion d'environnement est expressément intégrée dans la Constitution à partir de 2001 (loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001), sous la forme d'une matière partagée entre le législateur étatique et les législateurs régionaux (art. 117 C.). Le nouvel article 117 de la Constitution porte cependant sur des règles de procédure, ce qui ne contribue pas à éclairer le sens de la notion. Il s'ensuit que la définition élaborée par la Cour constitutionnelle en 1987 continue de s'imposer après la réforme de 2001 et, aujourd'hui encore, elle fait autorité.

À la suite d'une évolution de sa jurisprudence, qui s'émancipe progressivement du droit à la santé et des droits et devoirs liés à la propriété privée, grâce aussi à une interprétation pragmatique de l'article 9 de la Constitution garantissant la préservation des paysages, la Cour constitutionnelle reconnaît la valeur normative de la protection de l'environnement. Celle-ci devient « un droit fondamental de la personne et un intérêt fondamental de la collectivité ».

Si la Cour constitutionnelle a pu donner une définition juridique à la notion d'environnement, elle n'a pas été en mesure d'insuffler la même cohérence à la procédure mise en place par le législateur pour obtenir réparation du dommage environnemental. À sa décharge, il faut bien admettre que cette procédure souffre d'une élaboration trop hachée, composée d'une superposition de lois ancienne et nouvelle qui tissent entre elles des liens de normes générales à normes spéciales. Concrètement, cela signifie qu'il existe plusieurs voies de recours possibles en matière de responsabilité environnementale. Le droit italien prévoit ainsi des recours de droit commun ouverts aux régions et aux collectivités locales, en plus d'un recours spécial engagé exclusivement par l'État.

I. - LES VOIES DE RECOURS MISES À LA DISPOSITION DES RÉGIONS ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le pouvoir des régions et des collectivités locales de saisir le juge, dans le contentieux de la responsabilité environnementale, a subi des restrictions liées à un revirement du législateur. La loi n° 349 de 1986 (sur laquelle la Cour se prononce dans la décision précitée n° 641 de 1987) leur offrait à l'origine un accès élargi au juge. Elle attribuait à l'État, aux régions et aux collectivités locales la faculté d'engager une action contre les auteurs d'un dommage causé à l'environnement, sur le fondement de la responsabilité civile ou pénale. Les associations ayant un objet environnemental pouvaient elles aussi agir en justice mais uniquement à titre « substitutif », c'est-à-dire dans le cas où les personnes publiques s'étaient abstenues de saisir le juge.

Le législateur a décidé de privilégier de cette manière l'action des personnes publiques, en raison de la nature de l'intérêt en jeu. Il s'agit de l'intérêt général dont seules les personnes publiques sont garantes. La Cour constitutionnelle affirme dans ce sens, à propos de l'intérêt général local, que les régions et les collectivités locales ont pour mission « de protéger la collectivité et la communauté dans leur circonscription territoriale, ainsi que les intérêts à un équilibre écologique, biologique et sociologique du territoire qu'elles dirigent » (décision n° 641 de 1987).

La situation change neuf ans plus tard, avec l'adoption du décret législatif n° 152 du 3 avril 2006 portant création du Code de l'environnement. Le nouveau texte donne compétence à l'État pour agir en

justice afin d'obtenir réparation d'un dommage environnemental (toujours sur le fondement de la responsabilité civile ou pénale). Ce texte est interprété par la Cour constitutionnelle comme excluant les voies de recours accordées par la loi de 1986 aux régions et aux collectivités locales (décision n° 126 de 2016). Elles ne disposent plus que de deux actions, relevant chacune du droit commun, l'une étant ouverte devant le juge administratif et l'autre devant le juge judiciaire.

Dans la première hypothèse, les régions, les collectivités locales ou les associations ayant pour objet la protection de l'environnement peuvent présenter au ministre de l'Environnement des observations visant à dénoncer des cas de pollution ou de menace imminente de pollution (art. 309 du décret législatif n° 152 de 2006). Si le Ministre garde le silence ou prend une mesure qu'elles estiment inappropriée, elles pourront saisir le juge administratif d'un recours en annulation contre la décision tacite ou expresse. Dans la seconde hypothèse, les régions ou les collectivités locales saisissent le juge judiciaire sur le fondement de la responsabilité extracontractuelle (art. 2043 du Code civil). Ce recours est accordé à toute personne ayant subi un dommage dans l'exercice de son droit. En l'occurrence, il s'agit principalement du droit à la santé et du droit de propriété.

Cette seconde voie est de toute évidence régressive au regard de l'ancienne

italiennes, soupçonnant de la part de l'État une volonté de recentralisation, elles répondent à une logique difficilement contestable.

II. - LE RECOURS SPÉCIAL DE L'ÉTAT

Le décret législatif n° 152 de 2006 a été adopté afin de mettre en œuvre la directive européenne n° 2004/35/CEE du 24 avril 2004 sur la responsabilité environnementale. La directive présente une approche de la responsabilité qui diffère de l'approche traditionnelle du droit italien : elle repose sur le principe de la réparation du dommage, l'objectif affiché étant que l'environnement retrouve l'état dans lequel il était avant la pollution. De son côté, le droit italien favorise les mesures d'indemnisation. L'application de la conception européenne de la responsabilité environnementale nécessite par conséquent une réforme globale du régime issu de la loi de 1986. Le législateur s'attèle rapidement à la tâche. À la fin de l'année 2004, il donne délégation au Gouvernement pour réorganiser la législation en matière d'environnement (loi n° 308 de 2004), ce qui conduira un an et demi plus tard à l'adoption du décret législatif n° 152 de 2006.

Le « changement de perspective » (décision précitée n° 126 de 2016) établi par la directive européenne n'induisait pas la reconnaissance de la compétence exclusive de l'État dans la saisine du juge de la responsabilité environnementale.

Ces restrictions s'expliquent par la nature particulière du dommage environnemental. Comme l'affirme la Cour constitutionnelle dans la décision n° 126 de 2016, le dommage environnemental peut s'étendre au-delà des limites territoriales d'une région déterminée. En outre, le principe d'égalité impose que les procédures de demande de réparation soient exercées de la même manière sur l'ensemble du territoire

italien, sans que l'on puisse tolérer des niveaux inégaux de protection de l'environnement entre les régions ou entre les collectivités locales.

La première explication avancée par la Cour pour comprendre l'évolution de la législation laisse sceptique, le caractère interrégional ou inter-local du dommage existant bien avant l'adoption du décret législatif n° 152 de 2006. L'évocation du principe d'égalité se révèle plus délicat dans la mesure où elle comporte implicitement un jugement de valeur sur la capacité des régions et des collectivités locales à faire respecter ledit principe.



Gian Luca Galletti
ministre de
l'Environnement

procédure prévue par la loi de 1986. Les régions ou les collectivités locales ne sont plus détentrices d'un intérêt général à protéger leur population et leur environnement. Elles sont placées dans la même position que les particuliers, amenées à défendre un droit dont il faudrait déjà connaître la nature : quel serait le « droit à la santé » d'une région ou d'une commune ? Quant au droit de propriété, porte-t-il sur les seuls biens domaniaux ou sur l'ensemble de la circonscription territoriale ?

Bien que les restrictions imposées par le législateur aient été mal accueillies par les régions et les collectivités locales

L'ensemble de l'argumentation laisse un arrière-goût amer de justification à une réforme dont il a lieu de soupçonner l'esprit centralisateur mais, d'un point de vue strictement juridique, les motifs énoncés par la Cour suffisent pour démontrer la conformité à la Constitution des nouveaux dispositifs du décret législatif de 2006.

Le décret législatif n° 152 de 2006 confie à l'État l'initiative dans deux procédures. La première, de nature administrative, est engagée par le ministre de l'Environnement (art. 313 et art. 314 du décret législatif). Lorsque l'auteur d'un dommage à l'environnement n'a pas pris des mesures de réparation, le ministre lui demande d'obtempérer dans un délai déterminé, par le moyen d'une ordonnance immédiatement exécutoire. Si le responsable refuse d'agir, le ministre fixe de manière autoritaire le montant de la réparation et prend une seconde ordonnance par laquelle il somme ledit responsable de payer dans un délai de soixante jours suivant la notification de l'ordonnance.

Cependant, la procédure administrative ne saurait suffire à elle seule pour défendre l'environnement. Il faut savoir élever un conflit au-dessus des injonctions ministérielles et le soumettre à l'autorité des juges. Le décret législatif prévoit par

conséquent une deuxième procédure, cette fois-ci de nature juridictionnelle. Elle permet au ministre de l'Environnement de saisir le juge judiciaire dans les cas visés par l'article 311 du décret législatif n° 152 de 2006. Aux termes dudit article, toute personne qui commet un fait illicite, une omission ou des comportements dangereux en violant la loi, les règlements ou des mesures administratives, par négligence, impéritie, imprudence ou violation de normes techniques, causant de la sorte des dommages à l'environnement, a l'obligation de le restaurer dans son état initial. À défaut, il devra procéder à une réparation



financière.

Les deux procédures, administrative et juridictionnelle, sont alternatives. Le ministre ne peut pas les utiliser

parallèlement ni l'une après l'autre (art. 315 du décret législatif).

Le rétrécissement des voies de recours instaurées par le droit italien pour obtenir réparation du dommage environnemental témoigne d'un retour en force de l'État, après une politique continue de régionalisation et de décentralisation commencée dans les années 1990 et qui connut son apogée lors de l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle de 2001.

Il serait sans doute de bon ton de déplorer cette apparente défiance envers les régions et les collectivités locales, de regretter que

le décret législatif de 2006 soit dépourvu de cet esprit de conciliation à laquelle le législateur italien est d'ordinaire si attaché. Mais n'a-t-il pas voulu, par ce moyen, marquer l'importance accordée à la matière environnementale ? Car en mettant en avant le rôle de l'État, le décret législatif parvient aussi à valoriser l'environnement. Une matière si essentielle que seul l'État est en mesure d'engager des procédures relatives à la responsabilité environnementale.

Loin des regrets que pourrait engendrer la législation italienne, il faut donc se réjouir que la protection de l'environnement soit devenue un enjeu fondamental chez nos voisins transalpins. ■ **Sylvie Schmitt**

■ Gouvernement

Le gouvernement s'engage dans la lutte contre la pauvreté : entre nécessité et opportunisme politique



Le 9 juin 2017, le Conseil des ministres, sur proposition de Giuliano Poletti, ministre du Travail et des Politiques sociales, a approuvé l'examen préliminaire d'un décret législatif portant application de la

loi n° 33 du 15 mars 2017 (loi sur la lutte contre la pauvreté, la réorganisation des prestations sociales et le renforcement des systèmes d'interventions et de des services sociaux). Ce décret-législatif (no 147 du 15 septembre 2017, Dispositions relatives à l'introduction d'une mesure nationale de lutte contre la pauvreté) a finalement été publié le 13 octobre dernier (*GU*, n° 240).

La mesure phrase souhaitée par le Gouvernement Gentiloni est le Revenu d'Inclusion (ReI).

I. - DES ÉTUDES STATISTIQUES PRÉOCCUPANTES

La mesure initiée par le gouvernement précédait de quelques semaines un rapport de l'*Istat* faisant état d'une dégradation des conditions de vie. En distinguant selon une méthode basée sur la consommation des ménages (par simplification, en se basant sur un panier de biens et de services considérés comme essentiel et variable en fonction de l'âge des membres du ménage, de la situation géographique et plus précisément encore de la commune de résidence), l'Institut distingue la pauvreté absolue de la pauvreté relative.

L'étude menée au cours de l'année 2016 démontre qu'1.619.000 ménages vivent dans la pauvreté absolue (soit 4.742.000 personnes). Si le rapport note que les chiffres globaux laissent à penser que la situation est relativement stable par rapport à 2015, une étude plus détaillée démontre que les familles nombreuses (trois enfants et plus) sont toujours plus touchées (presque 138.000 familles, soit environ 815.000

Loin de mettre en œuvre de simples objectifs au niveau national, le décret législatif prévoit la mise en place d'un « maillage » territorial destiné à promouvoir une plus grande homogénéité territoriale dans la fourniture des prestations et à mieux définir les lignes directrices des interventions.

individus), de même que les mineurs (presque 1.300.000 enfants en 2016).

Il en va de même concernant la pauvreté relative qui, hélas, reste tout autant stable. En 2016, elle touche 10,6% des ménages (2.734.000 ménages, soit presque 8,5 millions de personnes). À l'instar de la pauvreté absolue, la pauvreté relative touche également les familles composées de quatre (17,1%) ou cinq personnes ou plus deux (30,9%), sans pour autant épargner les jeunes familles puisque 14,6% des familles dont les parents ont moins de 35 ans.

Enfin et sans surprise, les familles dont l'un des membres est demandeur d'emploi sont plus largement touchés par la pauvreté relative (31 %) même si les familles de travailleurs ne sont pas pour autant épargnées (18,7%).

II. - LE CHOIX D'UNE MESURE UNIQUE ET NATIONALE, LE REDDITO DI INCLUSIONE

Le décret législatif introduit ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2018, la création d'un revenu d'insertion (ReI, *Reddito di inclusione*), en tant que mesure unique et nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le ReI est, selon le gouvernement, une mesure à vocation universelle, conditionnée, outre les conditions liées à des moyens financiers inférieurs au seuil de pauvreté, par l'adhésion à un projet personnalisé d'insertion sociale permettant au destinataire de retrouver une activité professionnelle.

Sur les exigences d'ordre économique, la famille du demandeur ne doit pas avoir une valeur ISEE (*Indicatore della Situazione Economica Equivalente*)¹ supérieure à 6.000 euros et un patrimoine immobilier (hors résidence principale) ne dépassant pas 20.000 euros.

La première vague d'attribution concernera les ménages avec des enfants mineurs ou handicapés, ceux dont la femme est enceinte ou encore ceux dont le demandeur est sans emploi et âgé de plus de 55 ans.

Pour autant, dès lors que les exigences économiques sont respectées, le ReI est compatible avec l'exercice d'un emploi (générant, de fait, un revenu peu élevé). À l'inverse, il n'est pas compatible avec la perception, par le demandeur ou une autre composante du ménage, d'une allocation chômage (*NASpI*, *Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego*).

Ce ReI sera constitué de deux éléments : un accompagnement financier (de 190 euros par mois pour une personne seule jusqu'à 490 euros par mois pour un ménage de cinq personnes ou plus) et la mise en œuvre d'un projet personnalisé qui engage tout le

ménage. Il s'agit plus simplement d'identifier les besoins du ménage et les perspectives professionnelles envisageables afin de permettre un retour à une activité susceptible d'extirper les personnes concernées du seuil de pauvreté. Le contenu de ce projet est négocié sous de très nombreux aspects avec le ménage : les objectifs visés, les moyens à mettre en œuvre ou encore le temps nécessaire à la concrétisation de ce projet. En retour, le titulaire de ce ReI s'engage à se soumettre aux différentes obligations indispensables à la concrétisation du projet retenu, tels que des formations par exemple.

L'accompagnement financier ne saura excéder 18 mois et il sera nécessaire d'attendre au moins 6 mois avant d'être à nouveau éligible au ReI.

III. – LA MISE EN PLACE D'UN SUIVI ET D'UNE ÉVALUATION AU NIVEAU NATIONAL

Loin d'être une mesure de plus d'aide sociale, le gouvernement, avec l'aide du Parlement, souhaite mettre en œuvre un véritable plan national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En ce sens, la mise en œuvre de ce plan a été anticipée puisque la loi de stabilité 2016 a créé le Fonds national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (dit Fonds Pauvreté), un fonds doté d'un budget structurel d'un milliard d'euros par an. À ce budget s'est ajouté en 2017 d'autres revenus qui laissent à penser que le budget actuel de ce fonds s'élève aujourd'hui à plus d'1,6 milliard d'euros.

Le Plan national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est prévu à l'article 8 du décret législatif. L'objectif premier est double : étendre progressivement les bénéficiaires de cette aide et accroître également, dans la limite des ressources du Fonds Pauvre des aides financières. Le Plan fera l'objet d'une évaluation annuelle et les objectifs initiaux et les seuils seront mis à jour tous les trois ans : les seuils des indicateurs des conditions économiques, le niveau de vie visé, les modalités de renouvellement de la prestation ou encore les délais d'indemnisation et de concrétisation du projet personnel...

Par ailleurs, le suivi et l'évolution de ce Plan seront réalisés par un Comité de lutte contre la pauvreté et d'un Observatoire de la pauvreté (article 16 du décret législatif).

Désigné comme l'organe de liaison entre les différents niveaux de gouvernement, le Comité constitue l'articulation technique du Réseau de protection et d'insertion sociale qui va être mis en place (voir ci-après). Rattaché au ministère du Travail et des Politiques sociales (et plus précisément à la Direction générale de la lutte contre la pauvreté et la planification sociale), il se compose d'un représentant de chacune des administrations concernées par le Plan. Dotés de fonctions qui seront a priori très larges. Prioritairement, il aura la charge de développer les méthodes et les outils d'analyse qui permettront d'évaluer les mesures mises en œuvre notamment au niveau local. L'évolution du Plan, au sens de son élargissement éventuel, sera proposé par le Comité.

Afin de s'assurer que le Comité dispose de données précises et pertinentes pour formuler ses préconisations, un Observatoire de la pauvreté est institué pour une durée d'au moins trois années renouvelables. Également sous la tutelle du même ministère, il sera composé d'une vingtaine de membres, dont au moins trois experts désignés par le ministère du Travail et des Politiques sociales. Il aura pour tâche de présenter un rapport semestriel analysant « la pauvreté » dans le pays : « la pauvreté extrême », la « pauvreté alimentaire » ou encore « éducative » selon l'article 16 du décret législatif. Outre ces analyses, il appartiendra à cet Observatoire de formuler des propositions. Ces rapports semestriels seront transmis au Parlement italien. Enfin, l'Observatoire devra émettre une opinion dans le cadre de l'évaluation annuelle du Plan.

Il est à noter que dans le cadre d'une situation sociale dégradée et sur un sujet aussi préoccupant que la pauvreté, le décret législatif précise bien la création du Comité, comme de l'Observatoire, « n'entraînent pas dépenses supplémentaires pour le secteur public » puisque les membres de ces deux organismes « ne peuvent prétendre à aucun traitement, indemnité, remboursement de frais ou quelque autres émoluments ».

Loin de mettre en œuvre de simples objectifs au niveau national, le décret législatif prévoit la mise en place d'un « maillage » territorial destiné à promouvoir une plus grande homogénéité territoriale dans la fourniture des prestations et à mieux définir les lignes directrices des interventions. Dénommé, Réseau de protection et d'insertion sociale du ministère du Travail et des Politiques sociales, il aura la charge de coordonner le système d'intervention prévu par la loi cadre n° 328 de 2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*).

Sous la présidence du ministre du Travail, il comprendra un représentant des ministères concernés directement ou indirectement par la lutte contre la pauvreté (les ministères de l'Économie et des Finances, de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, de la Santé, des Transports) ainsi qu'un représentant du département de la Politique familiale de la présidence du Conseil des ministres. De même, chacune des assemblées régionales et provinces autonomes dispose d'un représentant désigné par le président de la collectivité et l'ANCI (Association nationale des municipalités d'Italie) désigne vingt membres. Sans être membre de ce Réseau, un représentant de l'Institut nationale de Sécurité sociale (INPS, *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*) dispose d'une « invitation permanente » et plus ponctuellement, d'autres membres du gouvernement, des collectivités locales ou encore des différentes institutions publiques nationales ou locales peuvent participer aux réunions du Réseau.

Ce qu'il convient d'identifier comme un projet ambitieux est pourtant assez largement critiqué par les partis d'opposition.

IV. - UN ACCUEIL MITIGÉ DES PARLEMENTAIRES

Aucune mesure nouvelle n'emporte jamais une adhésion massive. Cela dit, le décret législatif soulève à la fois des controverses et des regrets au sein du Parlement italien.

Parmi les critiques majeurs, certains élus y voient surtout une mesure essentiellement portée à des fins électives. Ainsi, Daniele Capezzone, député de *Direzione Italia*, n'hésite pas à affirmer que ce programme constitue le « début de la course pré-électorale » et qu'il s'agit une fois de plus de « brûler l'argent public ». Selon ce dernier, ce sont encore les contribuables qui vont supporter le financement de cette mesure alors qu'il serait nécessaire de « procéder différemment » avec des réductions d'impôt pour les familles, les entreprises et plus globalement les travailleurs (...).

Roberto Maroni quant à lui insiste sur le caractère peu innovant de la démarche gouvernementale qui « copie la Région » en référence au « revenu d'autonomie » mis en place depuis deux ans en Lombardie.

Comme souvent, les critiques les plus acerbes viennent du M5S. L'argument électoral est également soutenu puisque le député Danilo Toninelli considère que cette mesure n'est utile que pour que le Parti démocrate « récupère des voix ». Du même parti, la députée Nunzia Catalfo estime aussi qu'il s'agit d'une mesure « stérile » et « fragmentaire » en considérant qu'environ 400.000 foyers vont en bénéficier alors que le nombre de famille pauvres [dans le] pays est de trois millions ». L'ampleur des critiques du M5S peine à masquer une certaine déception puisque le parti de

Beppe Grillo milite depuis plusieurs années pour une solution somme toute assez similaire, le « revenu de citoyenneté » (*Reddito di Cittadinanza*). Cette volonté a tenté d'être concrétisée en 2013 avec le dépôt du projet de loi n° 1148 (du 29 octobre 2013). Pourtant, l'examen du projet soutenu par le M5S démontre que le ReI n'est pas si éloigné du projet *grillinistes*. Ainsi, le M5S souhaitait apporter un soutien aux salariés gagnant moins de 9.360 euros (soit 6/10 du revenu médian au sein de l'UE). Il s'agissait donc de combler l'écart entre le revenu perçu et ce que le parti considérait comme devant être le revenu minimum garanti. Là encore contrairement à ce qu'affirment les parlementaires du parti, ce revenu de citoyenneté n'avait non seulement aucune vocation universelle mais il s'accompagnait, comme le ReI, d'un engagement à poursuivre des formations afin de favoriser la réinsertion professionnelle. Les différences les plus profondes, en définitive, tenaient surtout à l'ampleur du nombre de personnes aidées et à un financement, de fait, beaucoup plus important.

Ce n'est donc pas une intervention universelle, comme ce devrait être le revenu de la citoyenneté, mais une intervention sélective. Le bénéficiaire devrait également participer à des projets de formation et de réinsertion sociale, comme la perte d'intégration. Rien d'autre que le revenu d'inclusion sociale, en termes de structure d'intervention. Même si le M5S fournit un financement beaucoup plus important.



Plus mesuré mais avec des regrets à peine voilés, *Forza Italia*, par l'intermédiaire de Renato Brunetta, regrette un « instrument partiel et tardif ». Il est d'ailleurs en cela conforté par les organisations de la société civile comme la Confédération italienne des syndicats de travailleurs (*Cisl*, *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori*) dont la secrétaire générale adjointe, Annamaria Furlan (*photo ci-dessus*) estime que le ReI est une « mesure importante » mais qu'elle ne saurait masquer la nécessité de « ressources [supplémentaires] et de services sociaux plus modernes pour soutenir les familles et les plus faibles ».

Bien entendu le Parti démocrate défend une avancée que Maria Elena Boschi définit comme « une mesure concrète pour aider les familles dans le besoin ». Elle est relayée en cela le coordonnateur du secrétariat général du Parti démocrate, qui ne manque pas de souligner le bilan du Parti démocrate en rappelant que « ces dernières années, avec le gouvernement de Matteo Renzi et maintenant avec celui de Paolo Gentiloni, nous avons travaillé, avec la plus grande détermination, à relancer la croissance (...), une condition indispensable pour soutenir les personnes en difficulté ».

Sans remettre en cause l'intérêt bien réel d'une mesure telle que le ReI, si cela était nécessaire, cette dernière remarque démontre, que la course électorale est bien présente dans les prises de position de l'ensemble des partis italiens. ■ **Michaël Bardin**

Société

Une obligation vaccinale au carrefour des droits fondamentaux

La découverte de la vaccination par Edward Jenner et Louis Pasteur « représente encore aujourd'hui l'une des plus grandes victoires sur la maladie », s'enthousiasme la Fédération nationale des ordres des médecins chirurgiens et des dentistes (*Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri*, « Documento Sui Vaccini », 8 juillet 2016). Le vaccin, défini comme la « préparation destinée à provoquer une production d'anticorps protecteurs par l'organisme, conférant une résistance spécifique à une maladie infectieuse » (Enc. Treccani), permettrait d'éviter au XXI^e siècle plus de deux millions de décès par an, selon les chiffres présentés par l'Organisation Mondiale de la Santé. Pourtant la couverture vaccinale rencontre une régression sans précédent causant une augmentation des cas de rougeole dans le monde mais également de méningite, parfois mortelle, dans des régions d'Italie. Cette régression est principalement imputable à une « tendance toujours plus diffuse à différer ou à refuser l'administration des vaccins obligatoires ou recommandés », pour reprendre les termes du Comité National de Bioéthique (CNB, *Motion, L'importance de la vaccination*, 24 avril 2015). De ce fait, le CNB invite le gouvernement, les régions et les institutions compétentes à « mobiliser les médecins, les structures sanitaires du territoire et à promouvoir des campagnes efficaces d'information, de communication et d'éducation, de manière à illustrer l'importance de la vaccination à l'échelle individuelle et collective » (*Ibid.*, p. 2). L'amointrissement de la sécurité publique, causé par l'émergence d'une véritable crise entre le corps médical et l'opinion publique, pourrait également nécessiter une intervention législative (Proposition n° 9 Motion précitée), voire



Edward Jenner



Louis Pasteur

une extension de l'obligation vaccinale en cas d'urgence.

Jusqu'alors, la couverture sanitaire reposait sur quatre vaccins obligatoires les autres étant seulement recommandés. L'obligation vaccinale concernait : l'antidiphtérique (décret-loi n° 891 de 1939), l'antitétanique (loi n° 292 de 1963), le vaccin contre la poliomyélite (loi n° 51 de 1966) et l'anti-hépatite B (loi n° 165 de 1991). Ces obligations étaient d'ailleurs considérées, conformément à l'article 47 du Décret du Président de la République n° 1518 du 22 décembre 1967, comme la condition *sine qua non* à l'inscription aux écoles et aux instituts d'instruction publiques ou privés. Dans le cadre de la réforme des stratégies vaccinales, le Président de la République supprima ce prérequis par le décret n° 355 du 26 janvier 1999 ; dès lors le défaut de certification de la vaccination n'entraînait plus le refus de l'admission de l'élève à l'école obligatoire ou aux examens.

L'alarme sonnée par le CNB, à propos de la sécurité sanitaire, permit toutefois à la ministre de la Santé, Beatrice Lorenzin, de se prévaloir d'une condition d'urgence pour faire adopter par le Conseil des Ministres, le 7 juin 2017, le décret-loi n° 73 relatif aux dispositions urgentes en matière de prévention vaccinale. L'avènement d'une politique de l'obligation vaccinale n'a pas manqué de susciter nombre de polémiques. La philosophie de ce décret-loi apparaît en effet pour le moins contraignante puisqu'il impose une liste de douze vaccins obligatoires pour les mineurs dès leur naissance et jusqu'à leur 16^e anniversaire. À défaut d'exécuter ces obligations vaccinales les titulaires de l'autorité parentale s'exposent à des sanctions allant d'une sanction administrative pécuniaire à

l'interdiction pour l'enfant âgé de moins de six ans de fréquenter les services de garde de l'enfance et les écoles maternelles publiques comme privées. La persistance de polémiques conduit cependant à infléchir les modalités de ce régime à l'occasion de la procédure de conversion législative de ce texte. La loi n° 119 du 31 juillet 2017 maintient cependant l'obligation vaccinale au nom de la préservation de la santé publique (I). Les conséquences au manquement de l'obligation continuent de susciter, malgré leur infléchissement, des controverses sur l'atteinte qu'elles causeraient au droit à l'instruction des plus jeunes (II).

I. - L'EXTENSION DE L'OBLIGATION VACCINALE

L'heure n'est plus uniquement à l'information, à la sensibilisation, voire à la recommandation ; l'insuffisance persistante de la moyenne de la couverture vaccinale au regard des seuils préconisés par l'OMS entraînerait une recrudescence de certaines maladies dangereuses pour la santé publique, selon les mesures de prévention vaccinale établies par la ministre de la Santé (Ministero della Salute, Il « decreto-legge prevenzione vaccinale » a seguito della conversione in Legge da parte del Parlamento, 28 juillet 2017). Par exemple, depuis le début de l'année 2017, 3.670 cas de rougeole ont été signalés, dont trois décès, soit une augmentation de 500 % des cas recensés par rapport à l'année précédente (*Ibid.*, p. 3). À cet égard, certaines autorités régionales, à l'instar de celles de Toscane, ont souligné l'urgence d'adopter des mesures de nature à atteindre un niveau de sécurité sanitaire acceptable, qu'il serait possible d'obtenir à travers la préservation d'une couverture vaccinale élevée. L'urgence de préserver la santé publique,



invoquée et soutenue par la ministre de la Santé, a conduit à l'intervention des pouvoirs publics. Le Conseil des ministres, suivi par les assemblées parlementaires, opta pour la consécration d'une politique contraignante fondée sur l'obligation vaccinale pour les mineurs âgés de zéro à seize ans, ainsi que pour tous les mineurs étrangers non accompagnés. La loi de conversion ne reprend toutefois pas telle quelle les dispositions décrétales en ce qui concerne l'étendue de l'obligation vaccinale.

Le législateur impose une dizaine de vaccins contre les douze initialement prévus par le décret-loi. Cette réduction du nombre de vaccins obligatoires nécessairement gratuits s'accompagne en outre d'une différenciation de la force du caractère obligatoire. L'obligation apparaît intangible, c'est-à-dire permanente, pour seulement six d'entre eux : les quatre vaccins susvisés ainsi que ceux contre la coqueluche et l'*Haemophilus influenzae* de type b. En revanche, l'obligation vaccinale peut être supprimée par la ministre de la Santé, pendant un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de ladite loi, en ce qui concerne : la rougeole, la rubéole, les oreillons et la varicelle. Autrement dit, ces vaccins apparaissent comme « temporairement » obligatoires, du moins jusqu'à l'expiration de ce délai. L'objectif est de prendre en compte « les données épistémologiques des éventuelles réactions contraires » (art. 1 al. 1 lettre b de la loi). Enfin, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano assurent gratuitement la mise à disposition de quatre vaccins : les anti-méningococciques A et B, l'anti-pneumococcique et l'anti rotavirus. Ces vaccins sont donc fortement recommandés.

Ces choix ont été justifiés par la ministre de la Santé en raison, d'une part, des conséquences de l'augmentation de ces maladies sur le territoire sur la santé publique et, d'autre part, des recommandations de l'OMS. À ce titre, des expérimentations avaient été préalablement mises en œuvre pour certains vaccins tels que celui contre la varicelle par une dizaine de régions (Sicile, Pouilles, Toscane, Vénétie Basilicate, Calabre, Frioul-Vénétie Julienne, Sardaigne - suivie par la Ligurie, la Campanie et les Marches). Ces régions pilotes ont souligné l'efficacité de ce dispositif préventif dans la mesure où il aurait démontré un recul de la contagion et des complications assorties d'une hospitalisation (v. N. PANCIERA, « Varicella, fate molta attenzione alle complicanze », *La Stampa*, 23 nov. 2016). Plus largement, l'avènement de la politique d'obligation vaccinale tendrait à

« assurer la protection de la santé publique et le maintien de conditions de sécurité épidémiologiques adéquates en termes de prophylaxie et de couverture vaccinale » (art. 1, loi n° 119 précitée). La protection de la santé n'est pas envisagée seulement à travers le droit fondamental de l'individu mais également par l'intérêt de la collectivité, en application de l'article 32 de la Constitution. La conciliation de la protection de la santé publique avec le droit fondamental à la santé de l'individu n'est pas aisée. L'autodétermination,

corrélation entre la vaccination et l'apparition de certaines pathologies, mais également des raisons idéologiques défendues par les groupes d'opposition lors des manifestations organisées à cet effet par *No Vax* (v. A. Mondo, « Corteo No-Vax: prime tensioni nei quartieri », *La Stampa Torino*, 19 oct. 2017). En outre, les députés du M5S contestaient la nécessité ainsi que l'urgence de recourir à la vaccination obligatoire pour une dizaine de maladie (v. notamment le discours prononcé par Dalila Nesci devant la

La conciliation de la protection de la santé publique avec le droit fondamental à la santé de l'individu n'est pas aisée. L'autodétermination, impliquant un consentement libre et éclairé, inhérente au droit fondamental de la santé de l'individu, ne saurait mettre en péril la santé du plus grand nombre, de la communauté.

impliquant un consentement libre et éclairé, inhérente au droit fondamental de la santé de l'individu, ne saurait mettre en péril la santé du plus grand nombre, de la communauté. Il est vrai que le législateur a la possibilité de contraindre à un traitement médical déterminé puisque « nul ne peut être contraint à un traitement médical déterminé si ce n'est par une disposition de la loi » (art. 32 C.). À cet égard, lors de l'examen de la constitutionnalité de la loi imposant la vaccination contre l'hépatite B, la Cour constitutionnelle italienne précisa que « la loi qui impose un traitement sanitaire n'est pas incompatible avec l'article 32 de la Constitution » (arrêt n° 298 de 1994). Cette « compression de l'autodétermination de l'homme inhérente au droit fondamental à la santé » est cependant subordonnée à la réunion de trois conditions. Premièrement, le traitement ne devait pas seulement améliorer l'état de santé de l'individu mais préserver en substance l'état de santé des autres, l'intérêt de collectivité. Ensuite, ce caractère ne doit pas causer d'incidence négative à la santé de l'individu « sauf pour les conséquences qui, en raison de leur nature temporaire et de leur rareté, semblent normales pour tout type de soins de santé et, par conséquent, tolérables ». Enfin, la Consulta soumet également l'obligation à la prévision d'un mécanisme d'indemnisation.

Aussi louable soit l'objectif de préserver la santé publique, l'étendue inédite de l'obligation provoqua de nombreuses controverses. N'oublions pas que différents motifs ont guidé la régression de la couverture vaccinale, tels que la

Chambre des Députés le 26 juillet 2017). L'une des questions récurrentes était de savoir s'il existait une épidémie de dix maladies qui justifieraient un tel décret-loi. Il n'en serait rien. En ce sens, le président du Conseil admettrait qu'il ne subsiste aucune urgence ni épidémie selon les propos du député de la Ligue du Nord, Marco Rondini, émis lors des discussions s'étant déroulées à la Chambre des députés le 26 juillet 2017. Or, seule la nécessité et l'urgence de préserver la santé de la collectivité pourrait justifier une méconnaissance au principe de l'autodétermination découlant du droit fondamental à la santé. La nécessité de prévenir la diffusion de certaines maladies serait au contraire avérée pour les partisans de l'obligation. Par exemple, le député Rosanna Scopelliti, du groupe parlementaire *Alternativa Popolare-Centristi per L'Europa-NCD*, rappelle qu'« il ne s'agit pas d'une urgence, mais de constater l'évidence que revêt l'importance de la vaccination, comme un instrument nécessaire et même indispensable pour la santé de la population »¹.

Force est de constater que certaines précautions adoptées par le législateur semblent accréditer une volonté de préserver la santé publique. D'une part, l'article 5 de la loi prévoit des procédures de réparation permettant de dédommager d'éventuelles lésions corrélatives au vaccin. D'autre part, le législateur a pris soin d'instaurer des régimes dérogatoires lorsqu'un danger est avéré pour la santé relativement à des conditions cliniques spécifiques et documentées ; de même, une formule monovalente ou combinée, de

laquelle sera absent l'antigène de la maladie infectieuse, est également prévue dans le cas d'une immunité de l'enfant à l'une des maladies (art. 1 al. 3 de la loi). La constitutionnalité de ce dispositif ne saurait cependant s'apprécier en dehors des conséquences prévues pour le manquement à l'obligation vaccinale.

II. - LES CONSÉQUENCES DU MANQUEMENT À L'OBLIGATION VACCINALE

L'effectivité de l'obligation, entendue comme la production d'effets en conformité avec sa finalité, suggère la mise en œuvre de conséquences en cas de manquement à la vaccination. Cerner ces dernières requiert de procéder à une lecture combinée du décret-loi, de la loi ainsi que des circulaires adoptées par la ministre de la Santé dans la mesure où les conséquences prévues par le décret-loi ont été profondément réformées.

Tout d'abord, en cas de manquement à l'obligation vaccinale une phase d'incitation précède à une phase plus contraignante de sanction. Cette

parentale de différer ou de refuser la vaccination de leurs enfants âgés de zéro à seize ans. À l'instar d'une sanction elle semble également revêtir un aspect punitif destiné en l'occurrence à sanctionner le risque que fait encourir ce refus à la santé publique. Initialement, le décret-loi avait établi une sanction pécuniaire allant de cinq cent euros à sept mille cinq cent euros. Ce montant pour le moins exorbitant tendait à annihiler toute possibilité de refus. La disproportion de la sanction avec l'objectif poursuivi conduit à son amendement par la 12^e Commission du Sénat ; celle-ci proposait une sanction allant de cinq cent euros à trois mille cinq cent euros. Les sénateurs considérèrent ce montant encore trop élevé entraînant une réduction supplémentaire finalement adoptée par le Parlement.

L'une des mesures les plus polémiques du décret-loi consistait à conférer à l'agence sanitaire locale la compétence de signaler le manquement de l'obligation vaccinale au procureur de la République du Tribunal des mineurs avec le risque, pour les

16 août 2017 tendent ensuite à préciser les modalités d'entrée en vigueur de la disposition. La circulaire du 16 août 2017 précise les dispositions transitoires prévues pour l'année scolaire 2017/2018, à savoir : les services éducatifs et scolaires concernés devront signaler à l'agence sanitaire territorialement compétence entre le 10 septembre et le 31 octobre l'omission ou le report des documents relatifs à l'effectuation des vaccins ou à leur exonération requis lors de l'inscription de l'enfant. Les personnes exerçant l'autorité parentale auront jusqu'au 10 mars 2018 pour présenter ces documents. Sur ce point, le président de la région Vénétie a saisi le Conseil d'État d'une demande d'avis sur l'interprétation des articles 3 et 3 bis de la loi susvisée relatif à la fréquentation des services de garde de l'enfance et des écoles maternelles. Selon cet avis rendu le 26 septembre 2017, les dispositions transitoires précitées signifieraient qu'à compter du 10 mars 2018 les enfants de moins de six ans n'ayant pas été vaccinés seront exclus des services de garde de l'enfance ainsi que des écoles maternelles y compris pour la région Vénétie.

À l'origine, la ministre de la Santé préconisait d'étendre l'obligation vaccinale à l'ensemble des niveaux d'enseignement, autrement dit « tout au long de la scolarité obligatoire ». La ministre de l'Éducation, Valeria Fedeli (*photo ci-contre*), s'était cependant opposée à cette exigence en raison de la protection du droit constitutionnel à l'instruction. Ce prérequis s'analysait davantage comme une annihilation du droit à l'instruction. Or, restreindre ce prérequis aux services éducatifs de l'enfance ainsi qu'aux écoles maternelles apparaissait à la ministre de l'Éducation suffisant pour envoyer un « message fort aux parents ou tuteurs » (Propos recueillis par M. Bocci, *La Repubblica*, 11 mai 2017). Cet apparent compromis souleva néanmoins des controverses s'agissant de l'interdiction pour les enfants de moins de six ans de fréquenter les services de garde de l'enfance et les écoles maternelles au regard du droit à l'instruction garanti à l'article 34 de la Constitution.

Cet article prévoit en effet que « l'enseignement est ouvert à tous. L'instruction primaire, dispensée pendant au moins huit ans, est obligatoire et gratuite [...] ». L'enseignement est compris comme « les activités de l'enseignant visant à transmettre des connaissances dans les différentes branches du savoir » et l'instruction désignant « l'effet de cet enseignement »². L'article 34 confère à la fois un droit-liberté à l'enseignement, complétant la liberté de l'enseignant protégée à l'article 33 de la Constitution, et un droit-



nouveauté instaurée par le législateur prévoit la convocation des parents exerçant l'autorité parentale, des tuteurs ou des sujets exerçant une telle autorité au sens de la loi n° 184 de 1983, retardataires ou récalcitrants, à l'agence sanitaire locale territorialement compétente pour un entretien aux fins de fournir des informations complémentaires sur la vaccination et d'en solliciter l'effectuation. La finalité de cet entretien est de persuader les personnes concernées d'accepter la vaccination au moyen de la sensibilisation, de l'information et, plus largement, du dialogue

Ensuite, en cas d'échec de cette phase d'incitation, les parents exerçant l'autorité parentale, les tuteurs et les sujets exerçant une telle autorité se verront appliquer une sanction administrative pécuniaire allant de cent à cinq cent euros. Certes, le paiement d'une somme de cinq cent euros n'est pas anodin particulièrement en période de crise économique. L'objectif de la sanction est en premier lieu de dissuader les responsables de l'autorité

personnes concernées, d'être déchues de leur autorité parentale, sans apporter de précisions supplémentaires sur les conséquences de la mesure. Eu égard à l'excès manifeste de cette mesure, avec l'objectif de prévention de la santé publique poursuivi par le législateur, sa suppression par la 12^e Commission du Sénat, saisie en premier lieu du projet de conversion du décret-loi, n'est pas surprenante.

Enfin, « pour les services de garde d'enfants et les écoles de l'enfance, y compris celles privées, la présentation des documents visés au § 1 constitue une condition d'accès. Pour les autres niveaux d'enseignement, la présentation de ces documents ne constitue pas une condition d'accès à l'école ou aux examens ». Autrement dit, les enfants âgés de zéro à six ans qui n'auraient pas été vaccinés ne pourront pas être acceptés dans les crèches ou dans les écoles maternelles qu'elles soient publiques ou privées. Les circulaires de la ministre de la Santé adoptées respectivement le 14 et le

créance à l'instruction. Le premier implique une obligation négative : celle de ne pas entraver l'enseignement pour tous, faisant écho à un principe de non-discrimination³. Le second impose une obligation positive à l'État : celle de dispenser pendant au moins huit ans une instruction gratuite. Une restriction de l'accès aux services de garde de l'enfance et aux écoles maternelles pose la question de la constitutionnalité de ce dispositif au regard de la protection de ces droits et libertés fondamentaux.

Le Conseil des ministres, appuyé par la majorité parlementaire, soutient que l'interdiction de fréquenter ces services de l'enfance ne constituerait pas une violation du droit fondamental à l'instruction. Tout d'abord, ce prérequis concernerait seulement le domaine de l'éducation et non pas le domaine de l'instruction, niant donc une quelconque atteinte à ce droit constitutionnel⁴. Cet argument reviendrait dans un premier temps à rapprocher la finalité des crèches et des écoles maternelles. La première revêt une fonction de garde d'enfant, celle-ci permet indirectement une socialisation de l'enfant, un développement du savoir-être en société caractéristique de l'éducation mais effectivement pas de l'instruction à défaut de la transmission d'un quelconque savoir. En revanche, l'école maternelle, dispensée par des enseignants, contribue à la formation et au développement des capacités cognitives, relationnelles et psychomotriciennes de l'enfant. Cette transmission de connaissance et de savoir est caractéristique de l'instruction au sens précité, d'ailleurs, l'emploi du terme « école » suggère par définition un enseignement. Considérer que les écoles maternelles ne concernent pas le domaine de l'instruction reviendrait à nier les

programmes ministériels et à réfuter la formation des enseignants, de sorte que cet argument ne peut concerner que les services de garde de l'enfance. En ce sens, la différence de traitement entre l'école de l'enfance et l'enseignement obligatoire constituerait une méconnaissance du principe de *ragionevolezza* garanti à

Le Conseil des ministres, appuyé par la majorité parlementaire, soutient que l'interdiction de fréquenter ces services de l'enfance ne constituerait pas une violation du droit fondamental à l'instruction.

l'article 3 de la Constitution⁵. En outre, certains députés défendaient une discrimination du droit-liberté à l'enseignement dans la mesure où cette interdiction de fréquenter les écoles maternelles n'aurait pas les mêmes conséquences sur le développement de la sociabilité et de l'apprentissage de l'enfant selon le milieu social auquel il appartient⁶. L'accès à l'enseignement étant désormais subordonné à la vaccination des enfants, celui-ci n'est plus ouvert à tous, il apparaît indéniable que la liberté d'accéder à l'enseignement en ressort limitée. En revanche, la protection des droits et libertés fondamentaux n'étant pas absolue le brevet de constitutionnalité pourrait émaner de la nécessaire conciliation de ces droits et libertés concernés.

En ce sens, la mesure ne devrait pas être comprise comme « une sanction contre les parents, mais comme une mesure de protection de la santé des plus jeunes qui se trouveraient constamment en contact avec des germes et des bactéries »⁷. Il s'agit de faire prévaloir la protection de la santé des jeunes, biologiquement vulnérables, sur le droit à

l'instruction des enfants non vaccinés. Ces derniers potentiellement porteurs de maladies contagieuses mettraient en danger la santé de plus grand nombre ce qui justifierait leur exclusion des services de garde de l'enfance et des écoles maternelles. Cette conciliation des droits constitutionnels, en faveur de la protection de la santé publique, est d'ailleurs la position défendue par le Conseil d'État lors de l'avis rendu le 26 septembre 2017⁸. Saisie de la question par le président de la région du Trentin-Haut Adige, la Cour constitutionnelle italienne a fixée l'audience au 21 novembre prochain. Elle devrait résoudre ce problème de constitutionnalité à travers la mise en balance du droit à la santé de l'individu (art. 32 C, du droit et de la liberté à l'instruction (art. 34), avec la protection constitutionnelle de la santé de la collectivité (art. 32).

Quelle que soit la manière d'envisager la conciliation des droits fondamentaux, la *Consulta* devra garder à l'esprit que les jeunes enfants non vaccinés subiront une déscolarisation, pas nécessairement en raison de l'exercice de la liberté personnelle des parents mais également des dangers potentiellement liés à la vaccination dont le régime probatoire de la causalité a été récemment assoupli par la CJUE⁹. ■ **Tatiana Disperati**

Article 3 de la Constitution italienne

Tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles et sociales.

Il appartient à la République d'écarter les obstacles d'ordre économique et social qui, en limitant dans les faits la liberté et l'égalité des citoyens, s'opposent au plein épanouissement de la personne humaine et à la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du Pays.

trad. Maryse Baudrez, <http://cdpc.univ-tln.fr>

1 Compte rendu de la Chambre des Députés, séance n° 842, 26 juillet 2017, p. 120.

2 E. Rossi, P. Addis, F. Biondi Dal Monte, « La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione italiana », *Rivista AIC*, 2016/1.

3 *Ibid.*, p. 3.

4 En ce sens, Marilena Fabbri (Parti Démocrate), compte rendu de la Chambre des Députés, *op. cit.*, p. 118.

5 Marco Rondini (Ligue Nord), *ibid.*, p. 118.

6 Ivan Catalano (M5S), *ibid.*, p. 123.

7 Marilena Fabbri, *ibid.*, p. 122.

8 Le Professeur Alessandro Pace souligne également l'important accru du droit à la santé dans sa dimension collective par rapport au droit à l'instruction, v. A. Longo, « Alessandro Pace: "Il diritto alla salute resta più importante di quello all'istruzione" », *La Repubblica*, 13 mai 2017.

9 À l'occasion de son arrêt du 21 juin 2017, la Cour de Luxembourg souligne qu'« En l'absence de consensus scientifique, le défaut d'un vaccin et le lien de causalité entre celui-ci et une maladie peuvent être prouvés par un faisceau d'indices graves, précis et concordants ». Ces facilités n'impliquent pas l'automatisme d'une quelconque présomption de la reconnaissance d'un lien de causalité entre l'administration du vaccin contre l'Hépatite B et la pathologie de la sclérose en plaques comme l'attestent deux récents arrêts de la Cour de cassation (française) en date du 18 octobre 2017.

Vie politique

Les dix-huit premiers mois de Virginia Raggi à la mairie de Rome

Cela fait dix-huit mois que Virginia Raggi est la maire de Rome. S'il est encore trop tôt pour dresser le bilan de son mandat, il est d'ores et déjà possible de faire un point sur le mode d'administration et de gestion de la capitale ainsi que sur les politiques menées par la représentante du Mouvement 5 Étoiles (*Movimento 5 Stelle*, ci-après *M5S*) et sur sa popularité. On se souvient qu'elle débutait dans la difficulté : il a fallu, dès les premiers mois, démontrer sa capacité à constituer une équipe municipale (v notre article, *LLI*, n°9, octobre 2016, pp. 11-12). Aujourd'hui, elle doit dépasser les affaires de corruption entourant certains de ses collaborateurs et les controverses concernant les personnes qu'elle a nommées. Pourtant, ces « embarras » ne l'empêchent pas de se consacrer à la mise en œuvre de sa politique...

I. - UNE VOLONTÉ SANS FAILLE : « RÉALISER LE CHANGEMENT DONT ROME A BESOIN »...

Lors de la campagne électorale, Virginia Raggi (*photo ci-contre*) avait un slogan très fort « 11 points pour réaliser le changement dont Rome a besoin » (*11 passi per portare a Roma il cambiamento di cui ha bisogno*). Elle devait « révolutionner » la politique à Rome... Qu'en est-il ?

La *Sindaca* s'engage sur tous les fronts. Dans un communiqué du 18 novembre, elle annonçait la création d'ici 2019 de 547 postes d'enseignants afin d'améliorer l'offre d'éducation dans la capitale. Elle fait également le pari de l'écologie et a engagé des politiques de défense de la cause animale. Elle a enfin dû prendre des mesures d'urgence concernant l'alimentation en eau de la ville. La sécheresse de l'été 2017 l'avait obligée à décréter des coupures d'eau à partir de la fin du mois de juillet.

Elle s'était engagée à réorganiser la société de transport romain (*ATAAC Spa*) par la rationalisation des fonctions des dirigeants et par la reconversion des personnels administratifs en personnel opérationnel et de contrôle. Il faut dire que la réforme du transport public était l'une des trois priorités de son programme. Elle prend des décisions marquantes en la matière - l'augmentation du nombre de bus (de 550 à 1100) - mais sans que cela ne produise des améliorations. En effet, le problème ne réside pas tant dans le nombre de bus que dans l'irrespect des horaires en raison d'un trafic automobile trop important. Rome est une ville totalement engorgée. La candidate qu'elle était proposait, dans son manifeste de campagne électorale, de favoriser la construction de parking aux alentours de la ville et de mettre à disposition des navettes en direction du centre-ville. Elle avait également promis de réorganiser et développer les voies réservées aux bus et aux taxis. De surcroît, cela permettrait de relancer l'économie des transports qu'elle voulait mettre en œuvre en augmentant le nombre de taxis. Cependant, la signalisation de voies réservées, la construction de la nouvelle ligne de métro et la construction de pistes cyclables en sont au point mort. En revanche, Virginia Raggi, qui entendait réformer les modes d'administration et de gestion des sociétés sous contrat avec la ville, met en œuvre ses promesses électorales. La nomination de Paolo Simioni à la triple fonction de président,

directeur et administrateur général, participe au dit mouvement de rationalisation.

La situation s'est envenimée ces derniers jours avec des rues fermées à la circulation en raison de l'absence de nettoyage des routes après les accidents par les services de la société « La maison municipale de l'environnement » (*Azienda Municipale Ambiente Spa Roma*, ci-après *AMA*). La ville n'aurait pas payé à la société les services de nettoyage des routes après les accidents, services qui ne font pas partie du contrat liant les deux parties. L'*AMA* a donc décidé d'interrompre ses services. L'adjointe à l'environnement, Giuseppina Montanari, promettait un paiement rapide tout en affirmant que le service n'était pas interrompu. Nul doute que la question va animer le prochain conseil municipal.

Virginia Raggi et son conseil n'ont pas réussi à résoudre l'épineux problème de la salubrité de la capitale. Le point n°2 de son programme électoral dédié au ramassage des ordures semblait pourtant bien ficelé avec la règle des 3 R : « Réduction, Réutilisation et Recyclage ». Elle y dénonçait une absence de politique cohérente du ramassage et du traitement des déchets alors que les tarifs des taxes relatives aux ordures ménagères sont



élevés. Elle voulait par ailleurs inciter les Romains à changer leur politique de consommation avec le slogan « Plus vous recyclez moins vous payez ». Or, depuis mai, la situation est devenue très critique puisque les déchets ne sont plus régulièrement ramassés. La maire de Rome envisage une refonte du système dont les effets ne peuvent se mesurer en quelques mois, mais pour y arriver, elle s'est bien entourée en nommant à la direction du conseil d'administration de l'*AMA* Lorenzo Bagnacani, fort de son expérience au sein des services municipaux de l'environnement dans le Piémont (il avait été nommé par la maire *M5S* de la ville de Turin à la tête de la société *AMIAT*).

Le 21 novembre, elle devait affronter un nouveau revers : le directeur général en exercice de cette même société sous contrat avec la ville de Rome, Stefano Bina, présentait sa démission. Voilà un nouveau poste vacant qui va alimenter la controverse sur les nombreuses nominations de la représentante du *M5S*.

II. - ... MALGRÉ LES CONTROVERSES SUR LES NOMINATIONS ET LES NOMBREUSES AFFAIRES JUDICIAIRES

Depuis son élection, Virginia Raggi a nommé plus d'une centaine de personnes alors que son prédécesseur Ignazio Marino en avait désigné moins de cent sur deux ans et demi. À ce sujet, Virginia Raggi déclarait le 21 novembre : « je nommerai des centaines de personnes s'il le fallait, je dois réaliser le programme ».

Ce nombre est à relativiser car bon nombre de nominations concernent le même poste. La maire de Rome doit faire face, comme on le sait, à des démissions en cascade. Ainsi, le 13 décembre 2016, l'adjointe à l'environnement

Paola Muraro, mise en cause pour des possibles violations des lois environnementales lorsqu'elle était présidente de l'AMA, donnait sa démission. Bien qu'elle n'ait rien à se reprocher, elle « considérait » que par sens de responsabilité institutionnelle et par respect de l'administration pour laquelle elle était employée, qu'elle devait cesser d'exercer

ses fonctions. La démission récente de Stefano Bina, pour raisons personnelles, ouvre la porte à une nouvelle nomination mais surtout offre la chance à Virginia Raggi de procéder à la rationalisation, à l'instar de celle réalisée pour ATAC, des fonctions de direction de l'AMA en confiant les postes de président, de directeur général et d'administrateur général à une seule personne. Il faut souligner qu'avec cette modification de la direction, la *Sindaca* fait des économies conséquentes sur les rémunérations. Au contraire, on peut lire dans la presse que les nominations sont coûteuses. Il faut bien admettre que certaines nominations apparaissent moins nécessaires et sont bien plus difficiles à justifier.

Ainsi, dernièrement, les services de la municipalité lançaient une offre de recrutement pour trois journalistes supplémentaires alors que le service de presse de Rome-Capitale emploie déjà 49 personnes sans compter la quinzaine de porte-paroles qui travaillent dans les différents services de la mairie. La transparence de la gouvernance de la capitale est le motif invoqué pour justifier ces nouvelles embauches. La nécessité de créer ces postes est vivement contestée.

Par ailleurs, ce sont les compétences des personnes recrutées qui sont fortement critiquées par la presse. Ce sont les amis et activistes du parti *M5S* qui bénéficieraient des postes. Virginia Raggi applique donc le *spoils system* à l'italienne afin de placer des membres de son parti à tous les postes importants. De plus, certains nouveaux collaborateurs ont des *curriculum vitae* bien pauvres. Il en va ainsi d'Antonio De Saulis, qui passe du poste d'assistant parlementaire à directeur des ressources humaines de la mairie pour le modique salaire de 55.158 euros. Margherita Gatta, en est également un autre exemple. Elle était nommée assistante auprès de Luca Montuori pour l'aider dans la planification stratégique de la politique de la ville et devenait, quelques semaines plus tard, adjointe aux Infrastructures de la ville. Il s'agit là de deux personnes qui ont vu leur carrière décoller de manière fulgurante grâce à l'arrivée du *M5S* à la mairie de Rome.

Outre cette proximité, la récompense pour service rendu est, selon la presse, une autre pratique des nominations. Le principe est simple : une mission est assurée « gratuitement » et est en réalité rétribuée par l'obtention d'un poste clé.

Tel a été le cas de l'avocat génois Luca Lanzalone qui a assuré la consultation juridique nécessaire à la consolidation du projet du stade de Rome. Contre ce service, il a obtenu, le 27 avril 2017, la présidence de la société de distribution d'eau, d'électricité et de gaz (*ACEA Spa.*).

Quant à Paolo Simioni, il avait été nommé coordinateur d'un groupe de travail sur les investissements de la ville. Cette charge gratuite lui permettait ensuite d'accéder à la direction de la société des transports de Rome (*ATAC*). Plus précisément, il était désigné Président de la société le 31 juillet 2017 et obtenait après la

démission de Bruno Rota en date du 11 août, le poste de directeur général. Le 28 août 2017, l'Autorité Nationale Anti-Corruption (*ANAC*), demandait des informations afin d'examiner la triple

fonction de Paolo Simioni. Sa nomination est valide comme l'a confirmé l'*ANAC* : les hypothèses d'incompatibilités ne concernent que le cumul de fonctions dans différentes sociétés ou administrations publiques en vertu de l'article 12 du décret-législatif n° 39 de 2013. Cependant, l'Autorité indépendante saisisait le responsable de la prévention de la corruption et de la transparence de la société



ATAC afin qu'il procède à la vérification des compétences de Paolo Simioni conformément à la loi n° 190 du 6 novembre 2012.

De nombreuses nominations souffrent d'irrégularités dont celle de Salvatore Romeo en tant que chef de cabinet du premier magistrat de la ville avec un salaire triplé ou encore celle de Renato Marra au poste de directeur du service de tourisme. Cette affaire judiciaire est celle qui ébranle le plus la mairesse de Rome.

Le jeudi 28 septembre 2017, le parquet de Rome a demandé le renvoi en justice de Virginia Raggi « pour avoir menti » au sujet de l'embauche du directeur du service tourisme, Renato Marra. L'auteur de cette nomination ne serait autre que l'ex-bras droit de la maire de Rome et frère de l'intéressé, directeur du personnel de la capitale Raffaele Marra, déjà dans le collimateur de la justice. Ce dernier, après avoir été arrêté en décembre 2016, puis remis en liberté, a été mis en examen en février 2017 pour des faits de corruption et abus de pouvoir, faits antérieurs à la collaboration avec la junte du *M5S*. Notons que Raffaele Marra fait toujours partie de l'équipe municipale de Rome. La *Sindaca* affirmait que le « rôle de Raffaele Marra n'a été que d'exécution ». Depuis lors, c'est Adriano Meloni (comme il l'a déclaré le 11 juillet 2017) qui énonçait être à l'origine de la nomination de Renato Marra car « il croit en lui pour faire du bon travail ». Il n'en demeure pas moins que le 9 janvier 2018, Virginia Raggi devra se présenter devant les juges afin de préciser si elle est bien l'auteur de cette décision.

Elle est également mise en cause pour abus de pouvoir dans la nomination de Salvatore Romeo, son chef de cabinet. Ce dernier est à l'origine d'une autre affaire qui trouble le mandat de la représentante du *M5S*. Plusieurs contrats d'assurances vies d'une valeur de 33.000 euros avaient été conclus par le chef du secrétariat politique de la mairie dont le bénéficiaire n'était autre que la maire de Rome. Pour sa défense, Virginia Raggi avait affirmé « ne rien savoir à ce sujet ». Après une enquête minutieuse, l'affaire était classée sans suite... Salvatore Romeo démissionnait néanmoins afin de ne pas « entacher » la réputation de Virginia Raggi. Depuis lors, le poste de chef de cabinet de la maire de Rome est toujours vacant (dernière consultation le 21 novembre 2017).

On en vient à se poser la question de la démission de Virginia Raggi elle-même depuis que l'enquête des juges a débuté. Pour le parti, il n'en est pas question. Que les choses ont bien changé en une année : on se souvient qu'il avait poussé vers la sortie l'adjointe Paola Muraro lorsqu'elle était « entendue » par la justice. Depuis lors, le code de comportement des membres du parti a été modifié et c'est seulement en cas de condamnation que la démission s'impose. Virginia Raggi a confirmé qu'elle appliquerait bien ces principes et qu'en cas de condamnation, elle renoncerait à son mandat de maire. Elle déclarait en juin 2017, « on parle en ce moment d'une chose qui n'est pas d'actualité. Elle réaffirmait refuser de démissionner car elle a « un grand projet pour Rome » !



La volonté renforcée de transparence (on rappelle qu'elle a été élue en devant « incarner honnêteté et transparence ») n'était-elle qu'un argument électoral ? Ou s'agit-il, au contraire, d'une véritable « chasse aux sorcières » contre Virginia Raggi ou plus largement contre le M5S ? Le renouvellement de la gouvernance politique, tant espéré, par l'arrivée à la mairie de Rome d'une élue issue d'un parti de protestation avec un score record de 67 %, n'était-il qu'illusoire ? On verra si malgré les polémiques, les nominations déconcertantes, les enquêtes judiciaires, les embarras, Virginia Raggi restera protégée jusqu'aux prochaines élections politiques ?

En tout état de cause, il semble que le M5S souffre peu des affaires judiciaires qui touchent la maire de Rome. Les poids lourds du parti la soutiennent fermement, - Beppe Grillo et Davide Casaleggio (*photo ci-contre*) qui lors du « Polizzagate » qualifiaient les actes de Salvatore Romeo de ceux d'un « amoureux éconduits » -, les parlementaires qui commençaient à douter et demandaient des explications au premier édile se sont rangés. Les militants, quant à eux, tourment le dos au M5S même si cela ne remet pas en cause les perspectives de victoire aux élections futures. En effet, Giuliana Di Pillo a été élue à Ostie le 19 novembre avec un score de 59,7 %. Commentant cette victoire, Virginia Raggi déclarait « C'est un beau résultat (...) les citoyens ont cru dans le projet du M5S, en Giuliana Di Pillo et cela donne aussi un retour positif sur les actions que nous menons à Rome ». Luigi Di Maio se félicitait aussi : « L'effet Raggi existe et est positif ». Il faut préciser que le parti a tout donné en se réappropriant l'hommage à l'agression tragique de journalistes. Par ailleurs, cette marche contre la criminalité à Ostie aurait été l'occasion de vérifier les soutiens (selon E. Barlozzani, *Il giornale.it*, 12 novembre 2017). Un email a été envoyé aux membres du M5S les invitant à se rendre devant la mairie de l'ancien port de Rome avant de rejoindre le cortège de la manifestation. Pour la candidate évincée, ce sont le report de voix des électeurs de Spada et de Casapound et le taux d'abstention de 33 % qui ont permis la victoire de la représentante du M5S. ■ **Céline Maillafet**

■ Loi électorale

Habemus Legem !

L'Italie se dote (enfin) d'une nouvelle loi électorale

Après plusieurs années de discussions et au bout de huit votes de confiance (trois à la Chambre des députés et cinq au Sénat), le Parlement italien a enfin adopté, le 26 octobre 2017, une loi modifiant le système électoral de la Chambre des députés et du Sénat : la loi n° 165, promulguée le 3 novembre 2017.

Dernier acte en date d'une saga législative qui divise politiques et juristes italiens depuis des décennies, cette nouvelle loi vient remplacer deux textes : la loi n° 270 de 2005, dans sa version modifiée par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 1 de 2014, fixant les règles des élections sénatoriales ; et la loi n° 52 de 2015 qui, bien que partiellement censurée par la décision n° 35 de janvier 2017 de la Cour constitutionnelle, réglementait l'élection des députés. Il faut dire que depuis cette loi de 2015 - qui s'est contentée de modifier les règles relatives à l'élection de la Chambre des députés en raison de la transformation programmée du Sénat par une révision constitutionnelle sans cesse repoussée -, coexistaient en Italie deux lois électorales différentes en dépit du bicamérisme parfait qui, pour l'heure,

structure encore l'organisation du pouvoir législatif italien. Cette situation et l'incapacité des différents gouvernements à s'inscrire dans la durée rendaient nécessaire une intervention du législateur ; la proximité des prochaines élections législatives, prévues pour le printemps 2018, la rendait urgente. Celle-ci a donc enfin eu lieu.

Comme les différentes lois électorales qui l'ont précédée, la loi du 3 novembre 2017 a été affublée d'un petit surnom latinisant comme cela est de coutume depuis que la réforme électorale du mois d'août 1993, qui avait pour rapporteur Sergio Mattarella, est devenue, dans la bouche et les écrits de nos voisins transalpins, le *Mattarellum*. Ainsi, après le *Porcellum* (surnom donné à la loi du



21 décembre 2005 par celui qui en avait eu l'initiative : le ministre Roberto Calderoli, membre de la Ligue du Nord, qui avait qualifié sa loi de « cochonnerie », tant elle était mauvaise), le *Consultellum* (cette même loi Calderoli de 2005 dans sa version modifiée par la célèbre décision de la Cour constitutionnelle italienne de janvier 2014) et l'*Italicum* (la loi électorale de mai 2015 dont le principal défenseur, Matteo Renzi, a lui-même choisi le surnom), les électeurs italiens vont découvrir les subtilités du *Rosatellum bis* : *Rosatellum*, en référence au nom de celui qui en a eu l'initiative, Ettore Rosato, chef du groupe Parti Démocrate à la Chambre des députés ; *bis* parce que son adoption suit le rejet d'une première proposition de loi, présentée par Ettore Rosato.

La simple évocation de ces surnoms permet déjà à elle seule de montrer à quel point la question des réformes électorales occupe, depuis le début des années 1990, une place centrale dans le débat politico-juridique italien. Elle a souvent été l'objet de luttes et de stratégies partisans, suivant les majorités et les oppositions du moment, bien loin de la sérénité et de la vision à long terme que semble pourtant exiger l'examen des problèmes qu'elle soulève.

Mais, au-delà des calculs politiques, les réformes ou les tentatives de réforme qui se sont succédé cherchaient toutes à donner à l'Italie une certaine stabilité politique, en tentant de bâtir un système électoral permettant de dégager des majorités suffisamment solides, donc capables de gouverner. En effet, en Italie, rares sont les gouvernements qui ont duré. Certes, les 2^e et 4^e gouvernements de Silvio Berlusconi (qui gouvernait avec une coalition de centre-droite) ont respectivement tenu 4 ans et 3 ans et demi, mais ils font figure d'exception, la plupart des gouvernements n'ayant au mieux duré qu'une quinzaine de mois. Cette instabilité gouvernementale s'est même accrue, depuis le début des années 2000, avec

l'apparition, sur la scène politique italienne, d'une nouvelle force politique d'importance, le *Movimento 5 Stelle*, fondé par Beppe Grillo.

Pour tenter d'apporter enfin un remède à cette instabilité politique, le *Rosatellum bis* rétablit, tout d'abord, un système électoral quasiment identique pour les deux chambres du Parlement. Les lois de 2005 et de 2015 prévoyaient, pour les deux chambres, un scrutin à la représentation proportionnelle, mais avec

Concrètement, l'électeur disposera d'un bulletin unique, valable tant pour la partie majoritaire que pour la partie proportionnelle. Il pourra ainsi choisir un candidat au sein de la circonscription, pour la partie majoritaire, apparenté à une ou plusieurs listes (une coalition), pour la partie proportionnelle.

des seuils différents entre les deux chambres et une prime majoritaire pour la seule Chambre des députés. Dans le but de rendre l'Italie gouvernable à l'issue du scrutin électoral, tout en tenant compte de la fragmentation des forces politiques ainsi que des indications du juge constitutionnel, la loi du 3 novembre 2017 opte pour un système mixte (majoritaire et proportionnel), avec une prédominance de la représentation proportionnelle. Elle favorise, en outre, les coalitions. L'attribution d'1/3 des sièges (232 sièges sur 630 à la Chambre des députés ; 116 sièges sur 315 au Sénat) se fera ainsi au scrutin majoritaire à un tour et de 2/3 des sièges (386 à la Chambre des députés et 193 au Sénat) au scrutin proportionnel, avec un barrage de 3% pour les listes et de 10% pour les coalitions. La loi prévoit aussi que 2% des sièges (12 députés et 6 sénateurs) seront réservés au vote des italiens résidents à l'étranger, élus à la

représentation proportionnelle, comme auparavant.

Par ailleurs, la loi redéfinit les circonscriptions électorales, en déléguant au Gouvernement le soin de déterminer les nouveaux collèges (I). Elle met en place un système quelque peu compliqué de présentation des candidatures dans les collèges uninominaux et plurinominaux (II) et prévoit aussi un système très complexe quant aux modalités de vote (III) et d'attribution des sièges (V). Une autre nouveauté introduite par cette loi concerne l'égalité de genres, qui est désormais prévue pour les deux chambres du Parlement (elle ne l'était jusque-là que pour la Chambre des députés) (IV).

I. - LES SUBDIVISIONS TERRITORIALES

Le territoire national est subdivisé en 28 circonscriptions : 20 pour le Sénat (une par région) et 28 pour la Chambre des députés (une par région, à l'exception de la Lombardie, qui en a 4, et des régions Piémont, Vénétie, Latium, Campanie et Sicile qui en ont 2 chacune). Chaque circonscription est subdivisée en collèges uninominaux et en collèges plurinominaux, définis en fonction de la population et du tissu économique et social. La détermination des collèges uninominaux et leur regroupement en collèges plurinominaux sur la base de ces critères doivent être réalisés par le Gouvernement, qui a reçu une délégation en ce sens par la loi n° 165 de 2017. Cette délégation au Gouvernement d'une matière très délicate comme la définition des collèges uninominaux (dont le dessin peut favoriser telle ou telle force politique) et le délai très serré (30 jours) pour l'application de la loi de délégation ont soulevé des nombreuses perplexités.

II. - LA PRÉSENTATION DES CANDIDATURES

Du point de vue des forces politiques, le système prévu par la loi pour la présentation des candidatures reste assez complexe. Le but est de favoriser les coalitions, tout en gardant une « dose » de majoritaire, qui permette à l'électeur de faire des choix personnalisés, sans recourir à la méthode, discutable, des préférences. Ainsi, les forces politiques doivent présenter des listes de candidats dans au moins deux tiers des collèges plurinominaux de la circonscription dans laquelle elles veulent se présenter. En plus des listes, les forces politiques doivent présenter des candidats dans tous les collèges uninominaux inclus dans le collège plurinominal dans lequel elles se présentent. Conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 1 de 2014, les



listes seront assez courtes, pouvant aller jusqu'à un maximum de quatre candidats, afin que les candidats puissent être reconnaissables par l'électeur. Il s'agira de listes bloquées, l'électeur n'ayant pas la possibilité de manifester de préférence. Ainsi, dans les collèges plurinominaux, les candidats seront élus dans l'ordre établi au moment de la présentation de la liste, ce qui a provoqué des critiques de la part de plusieurs auteurs, qui voient dans les listes bloquées un choix prédéterminé par les partis politiques au détriment de la volonté souveraine des électeurs.



Les partis politiques pourront se présenter seuls ou regroupés en coalition unique au niveau national. Les partis en coalition devront présenter des candidats uniques dans les collèges uninominaux. La loi prévoit également que chaque liste devra présenter son propre programme, déclarer son chef politique (qui peut éventuellement ne pas être candidat, ce qui pourrait être le cas pour Silvio Berlusconi, si la Cour européenne des droits de l'homme, actuellement saisie, confirme son inéligibilité).

III. - LES MODALITÉS D'EXPRESSION DU VOTE

Tout comme la présentation des candidatures, les modalités d'expression du vote, du point de vue de l'électeur, sont très complexes, la loi prévoyant même qu'une notice explicative devra accompagner le bulletin de vote. Comme le souligne de manière sarcastique G. Zagrebelsky (*photo ci-dessus*), l'un des plus farouches opposants de cette nouvelle loi électorale, « il faudra étudier avant de voter », ce qui pourrait décourager de nombreux électeurs (L. TELESE, « La legge elettorale è una pericolosissima roulette russa e vi spiego perché », interview à G. Zagrebelsky, 17 oct. 2017, <https://infosannio.wordpress.com>).

Concrètement, l'électeur disposera d'un bulletin unique, valable tant pour la partie majoritaire que pour la partie proportionnelle. Il pourra ainsi choisir un candidat au sein de la circonscription,

pour la partie majoritaire, apparenté à une ou plusieurs listes (une coalition), pour la partie proportionnelle.

L'électeur disposera de trois options : il pourra ne voter que pour une liste (en mettant une croix sur le symbole de cette liste), auquel cas le vote sera automatiquement attribué au candidat apparenté à la liste dans le collège uninominal ; il pourra aussi donner deux votes, l'un à la liste, l'autre au candidat du collège uninominal lié à cette liste (sachant que l'électeur ne peut pas séparer les deux votes et manifester deux choix incohérents) ; il pourra enfin ne voter que pour un candidat (et n'indiquer aucune liste), auquel cas le vote vaudra pour le candidat dans le collège et s'étendra aussi de manière automatique à la liste dans laquelle il figure. Cependant, si le candidat est lié à plusieurs listes (dans l'hypothèse d'une coalition), son vote sera reparti parmi ces listes au prorata, en fonction des voix

obtenues par chacune de ces listes dans le collège. Ce point particulier soulève des doutes, car l'extension automatique du vote exprimé pour un candidat à des partis membres de la coalition, sans que l'électeur puisse exprimer un quelconque choix sur cela, pourrait bien porter atteinte à la liberté de vote de l'électeur.

IV. - CANDIDATURES PLURIELLES ET ÉGALITÉ DES GENRES

La loi du 3 novembre 2017 prévoit aussi la possibilité de se porter candidat dans plusieurs collèges plurinominaux, jusqu'à un maximum de cinq. Si le candidat est élu à la fois dans un collège uninominal et dans un ou plusieurs collèges plurinominaux, il est proclamé élu dans le collège uninominal. Le candidat élu dans plusieurs collèges uninominaux est proclamé élu dans le collège dans lequel la liste à laquelle il appartient a reçu le pourcentage inférieur de voix valides, par rapport aux voix valides de l'ensemble du collège.

Par ailleurs, pour promouvoir l'égalité des genres, dans les collèges plurinominaux une alternance de candidats hommes et femmes est prévue et il faut respecter le quota d'un maximum 60 % de personnes du même sexe à la fois pour les têtes de liste et pour les candidats uninominaux.

V. - L'ATTRIBUTION DES SIÈGES

Le système d'attribution des sièges suscite quelques perplexités. Dans les collèges

uninominaux, le siège est attribué au candidat qui arrive en tête (majorité relative), au scrutin à un tour unique. En cas d'égalité, est proclamé élu le candidat le plus jeune. Pour les sièges attribués à la représentation proportionnelle, la méthode du quotient est suivie. Peuvent accéder à l'attribution des sièges les listes ayant obtenu 3 % des voix valides et les coalitions ayant obtenu 10 % des voix valides, si elles comprennent au moins une liste ayant obtenu 3 % des voix. Par ailleurs, les coalitions obtiennent des sièges sur la base de la somme des voix obtenues par les listes appartenant à la coalition ayant dépassé 1 % des voix. Ainsi, les listes se trouvant entre 1 % et 3 % n'obtiennent pas de sièges, mais contribuent à ce que les autres listes de la coalition en obtiennent. Bien évidemment, ce point a soulevé des critiques, car les gros partis devront « récompenser » ces petites listes en leur attribuant probablement des candidatures dans les

Les partis politiques pourront se présenter seuls ou regroupés en coalition unique au niveau national. Les partis en coalition devront présenter des candidats uniques dans les collèges uninominaux.

collèges uninominaux. Ce système favoriserait, selon certains, l'émiettement des forces politiques au sein du Parlement ainsi que la pulvérisation des partis que la loi de novembre 2017 entend contrer.

Enfin arrivée, la loi n° 165 du 3 novembre 2017 a au moins le mérite d'exister.

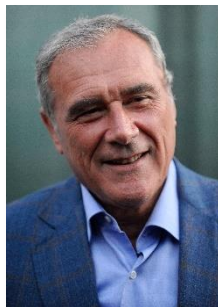
Les mois qui viennent devraient très vite nous en dire plus sur son efficacité pour faire face aux maux qui rongent le système politique italien, mais aussi sur la constitutionnalité de l'ensemble de ses dispositions, le groupe d'avocats ayant porté la loi de 2005 et celle de 2015 devant la Cour constitutionnelle ayant d'ores et déjà annoncé qu'il ferait de même pour le *Rosatellum bis*. ■ **Caterina Severino**

■ Élections législatives

Le moment de l'alternance ?

Le moment de retour en grâce de Matteo Renzi, en début d'année 2017 (après sa démission du 19 février 2017, de ses fonctions de secrétaire du parti Démocrate, il était réélu, le 30 avril, au cours des primaires ouvertes avec 71 % des voix des presque deux millions de votants, contre 21 % au ministre de la Justice Andrea Orlando et 8 % au président des Pouilles Michele Emiliano), semble déjà bien loin...

La fin d'année de l'ancien président du Conseil des ministres apparaît même plus qu'assombrie. Alors que la date des élections n'est toujours pas fixée, sinon qu'elles devront être convoquées, au plus tard, le 20 mai 2018, après l'expiration naturelle de la XVII^e législature de la République italienne, la campagne est d'ores et déjà lancée et les premiers sondages montrent que le Pd pourrait faire les frais d'une envie d'alternance de l'électorat italien.



I. - DES SONDAGES EN BERNE

Les premiers sondages montrent un net recul du Pd qui se stabilise autour de 25 % (source *Youtrend*). Une situation qui laisse une large place au M5S qui recueille près de 27 % des intentions de vote. Par ailleurs, *Forza Italia* et la Ligue du Nord recueillent respectivement 16 % et 14 %. Plus modestement, *Fratelli d'Italia* (5,2%), *Liberi e uguali* (6%, voir ci-après) et *Alternativa Popolare* (1,9 %) complètent la liste des principaux partis.

De fait, au jeu des « coalitions possibles », le centre-droit constitué pour l'essentiel de *Forza Italia*, de la Ligue du Nord et de *Fratelli d'Italia* pourrait arriver en tête avec plus de 35 % des voix contre à peine 30 % pour une éventuelle coalition de centre-gauche.

Mais, au-delà des chiffres toujours sujets à caution, c'est la recomposition, au sens, prioritairement des défections au Pd qui risquent d'animer la campagne électorale. Et de ce point de vue, les opposants à Matteo Renzi (plus qu'au Pd d'ailleurs) viennent de recevoir un renfort de poids.

II. - LIBERI E UGUALI, L'ÉMERGENCE D'UNE ALTERNATIVE AU PD « RENZISTE » ?

Il est aujourd'hui un lieu commun d'affirmer que la direction de Matteo Renzi est clivante au sein de la gauche italienne et même du Pd. Preuve de cette situation, au mois de mars 2017, avec le soutien de Pier Luigi Bersani et de Massimo D'Alema, et avec à leur tête Roberto Speranza, Enrico Rossi et Arturo Scotto, 37 députés et 14 sénateurs quittaient le parti pour fonder *Articolo Uno - Movimento Democratico e Progressista*.

Si le mouvement existe toujours, il vient de se joindre à une « liste unifiée » rassemblant les partis de gauche, qui sera dirigée par Pietro Grasso (*photo ci-dessus*). En effet, l'actuel président du Sénat a démissionné du Pd au mois d'octobre dernier estimant vouloir prendre « une distance humaine et politique » avec le parti au sein duquel il observait une dérive avec laquelle il était en désaccord. Même si les intentions de vote sont pour l'instant marginales (6%), le mouvement n'en est qu'à ses débuts et pourrait bel et bien constituer une alternative pour un électorat italien, notamment de gauche, déçu ou en quête de renouveau. ■ **Michael Bardin**



renouveau. ■ **Michael Bardin**

Les idées et opinions exprimées dans cette revue n'engagent que leurs auteurs.

Crédits photos : (p. 1) MhB / (p. 5) Gianni Franco / (p. 7) www.pensieroliberomgo.it / (p. 9) Pixabay / (p. 10) ansa.it / (p. 11) www.referendum.regione.veneto.it / (p. 13) www.comune.brunate.co.it / (p. 15) www.improntalaquila.com / (p. 16) www.iltempo.it ; ansa.it / (p. 18) www.cislpiemonte.it / (p. 19) <http://bioetica.governo.it> / (p. 21) www.scuolainforma.it / (p. 24) <http://romasociale.com> / (p. 25) www.liberoquotidiano.it ; www.repubblica.it / (p. 26) <http://tg24.sky.it> / (p. 27) www.premiosila49.it / (p. 28) Niccolò Caranti ; www.sinistraitaliana.si.

LA LETTRE D'ITALIE

Droit & vie politique italienne

REVUE CRÉÉE EN 2012

SOUS L'ÉGIDE DU
CENTRE DE DROIT ET DE
POLITIQUE COMPARÉS
JEAN-CLAUDE ESCARRAS
(UMR-CNRS 7318 DICE)

Sous la direction de :

Michaël Bardin

Équipe de rédaction :

Michaël Bardin

Tatiana Disperati

Chérie Faval

Julien Giudicelli

Tommaso F. Giupponi

Céline Maillafet

Lisa Mède

Sylvie Schmitt

Caterina Severino

Catherine Tzutzuano

Contact rédaction :

contact.lalettreditalie@gmail.com

ISSN électronique : 2264-1726

ISSN : 2267-1455

Dépôt légal : novembre 2017

Dépôt INPI : 543149

Facebook & Twitter



Tous les numéros de

La Lettre d'Italie

sont disponibles sur :

<http://cdpc.univ-tln.fr/actualites.html>