

LA LETTRE D'ITALIE

Droit & vie politique italienne

Sous la direction de **Michaël BARDIN**, maître de conférences

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

ÉDITORIAL

L'actualité politique italienne ne pouvait qu'être au cœur de ce douzième numéro de *La Lettre d'Italie*. Les élections du 4 mars dernier ont provoqué un véritable séisme dans les démocraties européennes.

Si la défaite d'un Parti démocrate, divisé par Matteo Renzi, était prévue et prévisible, l'ampleur de la victoire du Mouvement 5 Étoiles (désormais dirigé par Luigi Di Maio) et surtout de la Lega de Matteo Salvini n'était pas attendue dans une telle proportion. Ce qui a surpris et reste encore surprenant est l'alliance post-électorale de ces deux partis pour accéder au pouvoir. Cette majorité politique inédite interpelle et met à mal, non seulement les institutions, mais aussi les principes qui guident la société italienne depuis de nombreuses années.

Ainsi comme le note Jean-Jacques Pardini, il aura fallu toute la fermeté du Président Sergio Mattarella pour s'opposer une proposition de nomination d'un ministre émanant de la coalition fraîchement élue. Une fermeté basée fondée sur l'idée qu'il « est acquis que le président de la République doit préserver l'unité nationale dans ses manifestations plurielles » et que « ceux qui ont poussé des cris d'orfraie en considérant (trop vite) que le veto du chef de l'État était un acte dont le caractère illicite devait justifier la mise en accusation se sont tout simplement trompés ».

Le devenir de l'État régional italien est également une problématique majeure. Les avancées et même tout simplement l'avenir politique du régionalisme différencié est désormais entre les mains des nouveaux gouvernants. La Vénétie et la Lombardie ne peuvent que se réjouir de cette nouvelle majorité (la Lega dirige les deux premières régions), il reste cependant mettre en œuvre « brillamment » pour reprendre les termes de Chérie Faval, les accords conclus avec le précédent gouvernement en février dernier.

Le lien entre politique et société est aussi prégnant en matière migratoire, durant la campagne électorale et depuis la nomination du nouveau Conseil des ministres. Comme

cela était prévisible, et comme le note Céline Maillafet, la politique d'accueil des migrants a été un enjeu crucial des élections et reste un sujet majeur pour la nouvelle majorité. Il est clair pour l'auteur que la politique « responsable » d'accueil des migrants a cédé la place à un tout autre positionnement

affirmer dès la campagne électorale : « zéro débarquement »...

Les interrogations sont également nombreuses sur le devenir de la réforme pénitentiaire votée par le précédent gouvernement est plus que jamais en suspens. Comme le rappelle Catherine Tzutzuiano, Matteo Salvini avait estimé que le décret législatif portant réforme de la loi pénitentiaire était une « honte » et qu'il s'agissait encore de « mesures en faveur des délinquants ».

Sommaire :

- . La décision n° 269 de 2017 et le concours de recours juridictionnels constitutionnels et européens
- . Vénétie, Lombardie et Émilie-Romagne : deuxième étape vers un régionalisme différencié
- . Un droit à la connaissance de ses origines élargi à l'accès de l'identité des frères et sœurs biologiques
- . La *Consulta*, entre évolutions et recherche de quiétude
- . La réforme pénitentiaire dans la tourmente
- . Le nouveau Gouvernement et le rôle de garantie du chef de l'état
- . L'alchimie complexe entre le droit d'urgence, la crise et l'équilibre budgétaire
- . Les migrants au cœur de la campagne des élections législatives et de la politique du Gouvernement
- . Focus sur quelques éléments clés des élections générales et du nouveau gouvernement



Il n'hésitait d'ailleurs pas à affirmer qu'une fois au gouvernement, il annulerait « cette folie au nom de la certitude de la punition ».

Pour autant, ces « remous politiques » ne doivent pas occulter la situation économique délicate de l'Italie. Ainsi, « la crise financière de 2008 a fragilisé l'économie italienne, en creusant son déficit et en alourdissant le poids de l'endettement public ». Sous la pression de l'Union européenne, elle a dû prendre des mesures drastiques conduisant les gouvernants à rechercher une alchimie complexe entre le droit d'urgence, la crise et l'équilibre budgétaire. Cela dit, comme l'écrit Sylvie Schmitt, « parce l'urgence est imprévue et dangereuse, elle constitue une situation extraordinaire » et ne saurait « engager des réformes profondes parce qu'elles éloigneraient définitivement l'ordre juridique de son état antérieur à la crise ».

La Cour constitutionnelle et sa composition sont également au cœur des interrogations. Pour Céline Maillafet, il est indispensable que cette majorité inédite nomme enfin le successeur de Guiseppe Frigo (qui a démissionné le 7 novembre 2016 pour des raisons de santé) et mette fin aux querelles partisans qui empêchent la Consulta de travailler sereinement, d'autant plus que ces derniers mois, elle fait déjà l'objet selon l'auteur de « crises non institutionnelles » qui mettent à mal sa légitimité.

Pour autant, les juges constitutionnels italiens n'entendent pas abandonner leur rôle traditionnel et désormais ancré dans les institutions et la société italienne de protecteur des droits constitutionnels. Comme le note Diletta Tega, avec l'arrêt n° 269 de 2017, ils n'ont pas manqué de rappeler que « lorsque les droits constitutionnels sont en jeu, et non les libertés économiques classiques du droit de l'Union européenne, il convient de s'adresser en premier lieu au juge constitutionnel ».

Enfin, le travail des juges pour accompagner l'évolution des sociétés est également au cœur du travail des juges ordinaires comme le démontre Tatiana Disperati qui met en exergue la poursuite du dialogue entre les juridictions internes et la CEDH en matière de connaissance de ses origines. Par un arrêt récent, la Cour de cassation consacre une nouvelle garantie à ce droit fondamental en l'élargissant à l'accès à l'identité des frères et sœurs. Cela dit, Tatiana Disperati met en exergue l'effectivité relative de cette nouveauté.

Une chose est sûre, plus que jamais, le nouveau gouvernement italien et sa majorité sont observés par toutes les démocraties européennes en ce qu'ils incarnent, sans doute malgré eux, la montée en puissance des « partis populistes » dans ces mêmes démocraties. Nul doute que les mois à venir seront instructifs quant à la capacité réelle de ces mouvements à gouverner un État sans mettre à mal les principes démocratiques des sociétés européennes. L'Italie est souvent présentée comme un « laboratoire » des démocraties européennes, elle ne l'a sans doute jamais autant été. ■ **Michaël Bardin**

■ La voix d'Italie

La décision n° 269 de 2017 et le concours de recours juridictionnels constitutionnels et européens

par Diletta Tega

Professeur associé de droit constitutionnel à l'Université de Bologne

L'important et déjà très commenté *obiter* contenu dans le point 5 du considérant en droit de la décision n° 269 de 2017 marque une nouvelle phase, plus mature, du long parcours qui a vu la Cour constitutionnelle se confronter tout d'abord au droit de l'Union puis au système de la CEDH. Les juges constitutionnels ont affiné dans ce laps de temps la connaissance de la jurisprudence et des mécanismes sur la base desquels les Cours de Strasbourg et de Luxembourg opèrent. Ils ont développé une conscience critique, mais non hostile, vis-à-vis du contenu et de l'interprétation de la CEDH et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et ont, *last but not least*, redéfini le dialogue avec les juges du fond.

La décision commentée a tout d'abord rassuré le public italien.

Elle a rappelé l'obéissance aux principes du primat et de l'effet direct du droit de l'Union européenne ; elle a reconnu que la Charte des droits fondamentaux fait partie intégrante du droit de l'Union et a un contenu dont l'empreinte est typiquement constitutionnelle ; elle a démontré être

consciente que les juges du fond sont libres de soumettre à la CJUE toute question préjudicielle selon eux nécessaire à toute phase de la procédure ainsi qu'au terme de la procédure préjudicielle ; elle a rappelé l'affirmation contenue dans la



jurisprudence de la CJUE selon laquelle les juges peuvent « adopter toute mesure nécessaire pour garantir la protection juridictionnelle provisoire des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union » ; elle est enfin bien consciente aussi du fait que les juges peuvent ne pas appliquer, au terme de la décision incidente, la disposition législative nationale en cause quoiqu'ayant été déclarée constitutionnelle, dès lors qu'ils la considèrent sous d'autres aspects contraire au droit de l'UE. Autant de



points en conformité avec la jurisprudence de la CJUE, mentionnée par la décision n° 269, ainsi qu'avec les arrêts du 4 juin 2015, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, C-5/14, et, dernièrement, avec l'arrêt du 20 décembre 2017, *Global Starnet Ltd Global Starnet Ltd c. Ministero dell'Economia e delle Finanze e Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato* (cf. les points 21 à 25 ; Antonio Ruggeri met en évidence néanmoins un possible conflit latent avec la position de la Cour constitutionnelle, v. A. RUGGERI, *Ancora in tema di congiunte violazioni della Costituzione e del diritto dell'Unione, dal punto di vista della Corte di giustizia*, www.diritticomparati.it, renvoyant à ses précédents écrits dans lesquels il s'était déjà penché de façon critique sur la décision n° 269), en réponse aux questions de la France, de l'Autriche et de l'Allemagne.

Peut-on dire que l'*obiter* rassure aussi la CJUE ? Ce n'est pas certain car cette dernière a affirmé, sur le fondement de l'article 267 du TFUE, que la communication entre le juge du fond et la Cour de Luxembourg doit demeurer libre (le juge du fond ne peut en aucune façon être empêché dans l'exercice de sa faculté de soumettre des questions préjudicielles à la Cour de justice) ; la CJUE a par ailleurs également affirmé ne pas admettre d'interférences par des normes internes prévoyant des procédures préjudicielles de contrôle de constitutionnalité prioritaires (le renvoi préjudiciel doit être possible avant même que ne soit soulevée la question de constitutionnalité : arrêt *Melki et Abdeli*, aff. C-188 e 189/10, notamment. §§ 42, 52, 57).

Ce que l'on vient de dire nous incite à plus forte raison à nous demander *ce que* représente cette décision, mais nous devons tout d'abord nous interroger sur *ce qu'elle n'est pas*.

La décision n° 269 *ne se veut pas* une attaque contre ce que l'on appelle le parti pris communautaire : l'application de cette doctrine reste pacifique - comme le démontrent, dernièrement, l'ordonnance n° 48 et la décision n° 111, toutes deux rendues en 2017 - chaque fois que des normes internes entrent en conflit avec normes règles européennes ayant un effet direct, telles que la libre circulation des services et l'égalité de rémunération entre hommes et femmes. La Cour constitutionnelle développe l'attitude de coopération qu'elle avait déjà esquissée dans de précédentes décisions, notamment grâce à la prise de conscience actuelle d'un groupe de juges constitutionnels qui siègent simultanément au sein de l'organe.

Que représente donc cette décision ?

Il s'agit sans aucun doute d'un *rappel à l'ordre* pour les juges du fond : lorsque les droits constitutionnels sont en jeu, et non les libertés économiques classiques du droit de l'UE, il convient de s'adresser en premier lieu au juge constitutionnel. Le *rappel à l'ordre* apparaît, tout d'abord, dans le passage suivant :

« lorsqu'une loi est sujette à des doutes relatifs à sa constitutionnalité, tant en ce qui concerne les droits protégés par la Constitution italienne que ceux garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », le juge doit s'adresser au *Palazzo della Consulta*. Apparemment, la Cour constitutionnelle ne nie pas, en théorie, que les droits consacrés par la Charte de Nice peuvent également être reconnus comme ayant un effet

direct, si les conditions sont remplies. Les termes exacts, également pratiques, de la coordination entre ces deux propositions seront mieux précisés si et quand l'*obiter* recevra une application concrète.

Pourquoi faire un tel *rappel à l'ordre* ?

Depuis le début de son activité, la Cour italienne a poursuivi avec succès la protection des droits inviolables : le recours préjudiciel était l'instrument par lequel - dans un système juridique où il n'y a pas de possibilité de recours individuel - il était possible d'atteindre ce résultat. En effet, dans les années 1990, le recours aux juges du fond destiné à mettre en œuvre l'interprétation conforme a eu pour effet collatéral le risque que la Cour constitutionnelle *s'écarte* de la question des droits, même si les raisons sont, en réalité, composites : 1) l'explosion du succès de la Cour européenne des droits de l'Homme grâce à l'introduction du recours individuel par le Protocole 11 de 1998 ; 2) la proclamation, en 2000, de la Charte des droits fondamentaux et la référence à celle-ci par la jurisprudence de la Cour européenne (jurisprudence qui semble vouloir assurer un certain degré d'efficacité aux droits de la Charte, cf. le bilan qu'en a fait dernièrement D. SARMIENTO, *Goodbye 2017*, <https://despiteourdifferencesblog.wordpress.com/>, encore loin cependant des scénarios problématiques, dans lesquels la non-application des normes internes au nom de ces droits pourrait être exigée, peut-être sur des points où elles diffèrent des dispositions correspondantes des Constitutions nationales) ; 3) au niveau national [soit italien, N.d.T] en 2001, en raison de la reformulation de l'article 117, premier paragraphe, de la Constitution ; 4) en 2007, les décisions dites jumelles ; 5) en conclusion, le développement d'une protection intégrée des droits, bien qu'*en germe* encore, à l'instar de la décision n° 80/2011, qui reconnaissait que la protection des droits au sein de l'UE résulte (ou résultera) de trois sources distinctes : premièrement, de la Charte des droits fondamentaux (...), que l'Union « reconnaît » et qui « a la même valeur juridique que les traités » ; deuxièmement, de la CEDH, en conséquence de l'adhésion de l'Union à celle-ci ; et enfin, des « principes généraux », qui - selon l'économie de l'ancien article 6 § 2 du Traité - comprennent les droits consacrés par la CEDH elle-même ainsi que ceux résultant des traditions constitutionnelles communes aux États membres.

C'est précisément au moment où la protection des droits *au-delà des frontières nationales* commence à se développer que la Cour italienne se concentre sur la différence entre son rôle et celui des autres organes de protection de droit, quoique poursuivant le même objectif, et redoute de plus en plus que les possibilités de *faire entendre sa voix* soient limitées : la protection judiciaire des

droits risque d'être épuisée, de plus en plus fréquemment, dans un dialogue exclusif entre le juge du fond et le juge européen, le juge constitutionnel demeurant *au balcon*.

C'est pour éviter ce scénario que la jurisprudence constitutionnelle - qui culmine avec la décision n° 269 - met progressivement en place une triple action : 1) l'attention est attirée sur l'exigence d'une interprétation conforme ; 2) il est rappelé aux juges du fond comment traiter les décisions européennes ; 3) la Cour constitutionnelle se confronte aux juridictions européennes. La position exprimée dans la décision commentée semble faire partie d'une approche qui s'est développée selon une logique connue : la Cour italienne revendique la possibilité de participer à la protection du droit dont il est question. Pour y parvenir de la meilleure façon possible, elle doit se tailler un rôle lui permettant de parler la première, soit lui permettant d'expliquer le droit italien actuel ; de mettre en évidence les principes et les valeurs constitutionnels en jeu ; de signaler tant les défauts de protection nationale que les principes fondamentaux résultants de l'ordre constitutionnel ne pouvant être abdiqués.

C'est dans cette optique que l'on peut lire l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Concernant les relations avec la CJUE, un premier pas avait déjà été fait dans la décision n° 80/2011. D'une part, la Cour exclut « le fait que la Charte constitue un instrument de protection des droits fondamentaux au-delà des compétences de l'Union européenne, comme la CJUE elle-même l'a par ailleurs affirmé à plusieurs reprises, tant avant (...) qu'après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (...) ». D'autre part, la Cour rappelle que « la condition d'applicabilité de la Charte de Nice est donc que l'affaire devant la Cour soit régie par le droit européen - dans la mesure où elle concerne des actes de l'Union, des actes et comportements nationaux mettant en œuvre le droit de l'Union européenne, ou des justifications avancées par un État membre pour une mesure nationale qui serait autrement incompatible avec le droit de l'Union européenne - et non par des règles nationales qui n'ont aucun lien avec le droit de l'Union européenne ». C'est au cours des mêmes années que les trois renvois préjudiciels ont été effectués, jugés au principal (ordonnance n° 103/2008) et à titre incident (ordonnances n° 207/2013 et 24/2017). Ces renvois ont joué un rôle déterminant dans l'ouverture du dialogue avec La Cour de Luxembourg : d'abord dans un cas de taxation discriminatoire, puis dans une affaire relative aux droits des travailleurs, l'affaire dite *Mascolo*, et enfin dans l'affaire dite *Taricco*. C'est dans cette dernière décision que la Cour constitutionnelle a démontré que la *communication* avec la CJUE peut fonctionner non seulement pour *recevoir*, mais aussi pour *transmettre* à la Cour de justice les problèmes constitutionnels que certaines décisions soulèvent. Il semble que c'est précisément le cas auquel la Cour constitutionnelle, dans la décision n° 269, se réfère lorsqu'elle explique à la juridiction du fond comment traiter les cas de « double préjudicialité ». Et la réaction de la Cour de justice de l'UE est mentionnée dans les deux cas : « Les principes et les droits énoncés dans la Charte recourent dans une large mesure les principes et les droits garantis par la Constitution italienne (et par les autres constitutions nationales des États membres). Il se peut donc que la violation d'un droit de la personne viole à la fois les garanties prévues par la Constitution italienne et celles codifiées dans la Charte des droits

fondamentaux de l'Union européenne, comme ce fut le cas récemment avec le principe de légalité des infractions pénales et des peines (Cour de justice de l'Union européenne, Grande Chambre, arrêt du 5 décembre 2017 dans l'affaire C-42/17, *M.A.S., M.B.*) » ; ainsi que lorsqu'il est réaffirmé que le juge constitutionnel traite la question à l'aune des paramètres internes et européens, selon l'ordre approprié, « également dans le but d'assurer que les droits garantis par la Charte des droits précitée sont interprétés en harmonie avec les traditions constitutionnelles ». De toute évidence, les juges du *Palazzo della Consulta* sont désireux de jouer leur rôle de *vox constitutionis* même lorsqu'il s'agit de montrer à l'Europe ce qui non seulement structure l'identité nationale italienne, mais contribue à la conformation des mêmes droits fondamentaux que les principes généraux du droit communautaire (art. 4, § 2, et 6, § 3, TUE).

Concernant les relations avec la Cour de Strasbourg, on va, avec les différences qui s'imposent, dans la même direction. La jurisprudence constitutionnelle qui a clarifié, limité, voire réduit en partie l'ouverture historique faite par les décisions dites jumelles a été, après quelques affirmations peut-être exagérées, utile à la même cause : elle a mis en évidence les difficultés sous-jacentes aux décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme qui souvent ne se prêtent pas à être généralisées par des déclarations d'inconstitutionnalité (il suffit de penser à la jurisprudence sur les retraites suisses de la décision n° 264/2012 et plus récemment

à la décision n° 166/2017) et a pris conscience que la jurisprudence de la Cour de Strasbourg est bien sûr casuistique, de sorte qu'il lui est parfois difficile de s'exprimer au moyen de lignes directrices claires en matière de principes (décision n° 49/2015). Dans de nombreux arrêts (voir M. CARTABIA, P. FARAGUNA, M. MASSA, D. TEGA, *Developments in Italian constitutional law : The year 2016 in review*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2017, p. 763 et s.), il apparaît un double effort de la Cour constitutionnelle : 1) signaler à l'interlocuteur européen, censé s'intéresser à une affaire donnée, les principes constitutionnels et les raisons structurantes d'un aspect particulier de l'ordre juridique italien (par exemple, décision n° 276/2016, sur la loi dite Severino à la lumière de l'art. 7 CEDH) ; 2) comprendre exactement ce que la Cour européenne des droits de l'homme avait l'intention de déclarer, afin de décourager les tendances parfois émergentes visant à absolutiser ou simplifier les décisions de Strasbourg. Ceci s'adresse aussi clairement aux juges du fond : ils sont des alliés indispensables pour mettre en œuvre la stratégie dans laquelle s'insère la décision n° 269 ; la décision n° 49 a également participé du message que la Cour constitutionnelle voulait leur envoyer ; ils sont certainement appelés à réfléchir, à faire des choix et à assumer des responsabilités particulièrement lourdes.

On peut conclure que la Cour constitutionnelle est sincère lorsqu'elle affirme qu'elle agit dans « un cadre de coopération constructive et loyale entre les différents systèmes de protection, dans lequel les cours constitutionnelles sont appelées à renforcer le dialogue avec la Cour de justice (dernièrement, l'ordonnance n° 24 de 2017), afin d'assurer la protection maximale des droits au niveau systémique (article 53 de la Charte des droits fondamentaux) ». C'est grâce à ce type d'attitude que nous pouvons avoir un véritable dialogue, certainement pas toujours irénique, avec nos collègues européens - qui ne sont pas eux-mêmes toujours entre eux pacifiques, comme le montre le cas de l'échec de l'UE à adhérer à la CEDH. ■ *traduction Julien Giudicelli*

Que représente donc cette décision ?

Il s'agit sans aucun doute d'un rappel à l'ordre pour les juges du fond : lorsque les droits constitutionnels sont en jeu, et non les libertés économiques classiques du droit de l'UE, il convient de s'adresser en premier lieu au juge constitutionnel.

Régions

Vénétie, Lombardie et Émilie-Romagne : deuxième étape vers un régionalisme différencié

I. - DES RÉFÉRENDUMS DU 22 OCTOBRE 2017 AUX ACCORDS PRÉALABLES DU 28 FÉVRIER 2018

Quatre mois après le double référendum vénitien et lombard, visant à déclencher - sur le fondement de l'article 116, alinéa 3 de la Constitution - le mécanisme d'attribution aux régions de formes et de conditions particulières d'autonomie pour un certain nombre de matières et l'approbation de la résolution de l'Assemblée régionale émilienne-romagnole (qui avait le même but), la Vénétie, la Lombardie et l'Émilie-Romagne ont marqué une autre étape dans leur parcours de « différenciation régionaliste ».

D'emblée, il était clair que le succès politique des référendums qui se sont déroulés le 22 octobre 2017 en Vénétie (où le *quorum* de 50 % a été atteint et largement dépassé) et en Lombardie (où le « seuil politique » de 34 % a été franchi avec un taux de participation de 38,33 % des électeurs) ajouté à la déclaration d'entente signée, quelques jours auparavant, par l'Émilie-Romagne avec le Gouvernement national ne constituaient, sur le plan juridique, qu'un point de départ. Il était clair également que l'échéance imminente de la législature nationale - et de celle au niveau régional du Conseil lombard - aurait affecté l'évolution du processus entamé concomitamment par les trois régions, bien que le dispositif juridique de l'article 116, alinéa 3 de la Constitution existe depuis 2001. On ignorait si ces échéances imminentes pouvaient affaiblir le résultat, en le suspendant jusqu'à la désignation du nouvel interlocuteur au niveau national (c'est-à-dire jusqu'à la formation d'un nouveau Gouvernement) ou si, au contraire, il serait possible de continuer à l'exploiter. Si l'on considère que la Vénétie, la Lombardie et l'Émilie-Romagne, par le biais de leurs présidents respectifs, ont signé, le 28 février dernier, trois Accords préalables avec le Gouvernement italien, il faut bien constater que le facteur « temps » a, non seulement, imposé une forte accélération du processus, mais a entraîné des dynamiques spécifiques tant au niveau régional qu'au niveau national.

Au niveau régional, alors même que les revendications et l'ampleur des

requêtes n'étaient pas les mêmes sur le fond ou encore que les cheminements vers cette procédure étaient différents, les trois Régions ont estimé préférable d'entamer des négociations conjointes avec le Gouvernement italien. Un tel choix répond au double but de partager le même parcours institutionnel - compte tenu surtout du fait que hormis quelques timides tentatives de la Toscane, du Piémont et des mêmes Lombardie et Vénétie vite abandonnées, il s'agit de la première application concrète du processus prévu par l'article 116, alinéa 3 de la Constitution - et de renforcer mutuellement leurs revendications. Ainsi, abstraction faite du positionnement politique des Juntas des trois Régions et des rapports politiques de celles-ci avec le Gouvernement italien (la Vénétie et la Lombardie étant gouvernées par la *Lega Nord* alors que l'Émilie-Romagne était dirigée par la même majorité que celle qui soutient le Gouvernement national en fonction au moment de l'instauration des tractations), dès le mois de novembre 2017, l'Émilie-Romagne et la Lombardie ont ouvert une table de négociation conjointe avec l'État. Un mois plus tard, la Vénétie - qui, au lendemain du référendum, semblait vouloir aller plus loin puisqu'elle avait élaboré une proposition de loi de révision constitutionnelle pour l'attribution, à la Vénétie, d'un véritable Statut spécial (comme prévu pour le Frioul-Vénétie Julienne, la Sardaigne, la Sicile, le Trentin-Haut Adige/Sud Tyrol et la Vallée d'Aoste) et une proposition de loi étatique d'initiative régionale visant à obtenir, immédiatement, des formes et conditions particulières d'autonomie dans les vingt-trois matières visées à l'article 116, alinéa 3 - s'est agrégée aux autres régions lors des négociations.

Parallèlement, au niveau national, d'un côté, le Gouvernement - à la suite des

requêtes d'ouverture de négociations formulées par les régions - a tout de suite chargé, Gianclaudio Bressa (*photo ci-dessous*), le Sous-secrétaire d'État pour les Affaires régionales et aux Autonomies d'entamer ces dernières, prouvant ainsi la volonté du Gouvernement, bien qu'en fin de mandat, de laisser sa marque dans un processus dont le futur protagoniste demeure, au niveau national, incertain. De l'autre, en novembre 2017, le Parlement italien, par le biais de la Commission bicamérale chargée des Affaires régionales et compte tenu de l'importance acquise par le thème du régionalisme différencié, avait déclenché une enquête concernant précisément l'application de l'article 116, alinéa 3 de la Constitution. L'enquête, axée sur les aspects procédurux du mécanisme d'attribution des compétences ultérieures et sur les développements possibles des initiatives lombarde, vénitienne et émilienne-romagnole s'est concrétisé dans un document intitulé *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna*, s'avère du plus grand intérêt pour le débat en cours. Pour les trois Régions concernées - interrogées sur les raisons qui les ont conduites à engager cette procédure, les parcours suivis au niveau régional, le choix des matières où il est réclamé davantage d'autonomie, les critères d'allocation des ressources, l'ouverture et le développement de la phase de négociation avec l'État - le document met en évidence les nuances de cet activisme régional jusque-là inattendu. En outre, d'un point de vue général, l'enquête - grâce à la contribution d'Antonio d'Arena et de Stelio Mangiameli - approfondit un certain nombre d'aspects essentiels nécessaires à la parfaite compréhension des



enjeux réels du régionalisme différencié (tels que les raisons de l'inapplication, jusqu'à présent, de l'article 116, alinéa 3, les opportunités et les risques inhérents au mécanisme lui-même, les conséquences de caractère législatif et administratif ou encore les retombées potentielles en matière de fédéralisme fiscal).

II. - LES ACCORDS PRÉALABLES

A. - Les principes et la physionomie du régionalisme différencié envisagé

Eu égard à l'article 116, alinéa 3 de la Constitution (« Dans le respect des

de subsidiarité, de différenciation, d'adaptation, d'autonomie financière et de respect de l'équilibre financier et des engagements nés de l'ordonnement européen. De l'autre, en associant les articles 5 et 114 de la Constitution, ils prévoient que, tout en respectant l'unité et l'indivisibilité de la République, les Régions et l'État, en tant qu'entités constitutives de la République, et dans le but d'atteindre le meilleur résultat possible, devront faire preuve de coopération loyale.

Deuxièmement, dès le préambule, les Accords précisent que l'approbation, de la

particulières d'autonomie. Compte tenu du fait qu'aux termes de l'article 119, alinéa 4, de la Constitution, les régions doivent financer intégralement les fonctions publiques qui leur sont attribuées, la Commission devra, dans un premier temps, s'appuyer sur le volume des dépenses supportées par l'État pour l'exercice des fonctions transférées et avant de déterminer les « besoins standards » qui, dans les cinq ans au maximum, devront représenter le terme de référence, par rapport à la population résidente et aux produits des impôts perçus sur le territoire (art. 4). Il s'agit là d'une prévision qui impose désormais une réflexion approfondie sur l'application du fédéralisme fiscal.

B. - Les matières clés

Si le recours au référendum a distingué la Vénétie et la Lombardie de l'Émilie-Romagne sur le plan de l'initiative, les trois Régions se sont également démarquées sur celui du choix des matières où un degré de différenciation est envisagé. Aux deux extrémités, on trouve la Vénétie et l'Émilie-Romagne. D'un côté, en effet, fort de son essor indépendantiste originaire, la Vénétie a souhaité, dès le début, obtenir le maximum d'attributions, dans les vingt-trois matières mentionnées par l'article 116, alinéa 3, c'est-à-dire toutes les matières de compétence législative concurrente et trois matières de compétence législative exclusive de l'État (notamment, organisation de la justice de paix, normes générales relatives à l'instruction et protection de l'environnement, de l'écosystème et des biens culturels). À l'inverse, l'Émilie-Romagne a identifié un critère (la valorisation des vocations territoriales régionales et de la capacité de gouvernement) qui, lié aux priorités du programme de gouvernement et aux lignes d'action prévues par le « Pacte pour le travail » adopté en début de législature, a conduit, dans un premier temps, à l'identification des aires stratégiques dans lesquelles envisager un degré (ou un degré plus intense) d'autonomie. Il s'est agi du renforcement du système d'instruction, de la formation et de l'emploi, de la capacité d'innovation et d'investissements, de la simplification normative et de l'efficacité administrative, de la sécurité et du maintien de l'ordre sur le territoire. Ce n'est que la déclinaison de ces aires stratégiques qui a conduit à un inventaire de matières progressivement intégrées. À mi-chemin figure la Lombardie qui, bien qu'encline à revendiquer son autonomie dans les vingt-trois matières, lors de cette première phase, n'en a pourtant retenu comme prioritaires que quatorze.

(...) les Accords énoncent, tout d'abord, deux séries de principes, portant respectivement sur la marge concrète d'asymétrie qui pourra être envisagée et sur les rapports entre les parties prenantes.

principes établis par l'article 119, des formes ultérieures et des conditions particulières d'autonomie peuvent être attribuées aux autres Régions, par une loi nationale, à l'initiative de la Région concernée et après avis des collectivités locales, dans les matières citées à l'alinéa 3 de l'article 117 et les matières citées à l'alinéa 2 du même article aux lettres l), pour l'organisation de la justice de paix, n) et s). La loi est adoptée par les Chambres à la majorité absolue de leurs membres, sur la base de l'entente intervenue entre l'État et la Région concernée », les Accords préalables signés par les trois Régions et le Gouvernement italien se situent après la phase de l'initiative régionale (promue par voie référendaire en Vénétie et Lombardie et par voie d'assemblée en Émilie-Romagne) et tracent un parcours commun concernant, d'une part, les principes généraux et la méthodologie à suivre pour la conclusion de l'entente sur la base de laquelle la loi nationale d'attribution des formes ultérieures et des conditions particulières d'autonomie devra être adoptée, et, d'autre part, le contenu essentiel de l'entente elle-même, en concrétisant la procédure abstraite prévue par la Constitution.

Premièrement, les Accords énoncent, tout d'abord, deux séries de principes, portant respectivement sur la marge concrète d'asymétrie qui pourra être envisagée et sur les rapports entre les parties prenantes. D'un côté, en rappelant les articles 117, 118, 119 et 81 de la Constitution, ils clarifient que l'attribution d'autonomie ultérieure ne saurait négliger les principes

part des Chambres à la majorité absolue de leurs membres, de la loi d'attribution des formes ultérieures et des conditions particulières d'autonomie suivra la même procédure, prévue à l'article 8 de la Constitution (au sujet de la réglementation des relations entre l'État et les représentants des confessions religieuses autres que la catholique) et désormais axée sur la pratique. Par conséquent, une fois l'entente atteinte entre les représentants étatiques et régionaux, sur un plan d'égalité, les Chambres ne pourront que l'approuver ou la rejeter par loi, sans pouvoir l'amender.

Sur le fond, les Accords - qui reportent en annexe le détail des matières à attribuer au niveau régional - introduisent deux prévisions fondamentales.

Tout d'abord, il est prévu que l'entente est d'une durée déterminée et est soumise à des mécanismes de suivi et d'évaluation. Pendant sa durée - de dix ans - l'entente peut être modifiée par consentement mutuel entre l'État et la Région (art. 2, al. 1) qui ont également la faculté de disposer des vérifications concernant des aspects spécifiques (art. 3). Dans tous les cas, deux ans avant l'échéance de l'entente, l'État et la Région entament une évaluation des résultats atteints, dans le but de décider du sort de l'entente elle-même : renouvellement, renégociation éventuelle ou arrêt définitif (art. 2, al. 1).

Ensuite, les Accords prévoient que l'entente met en place une Commission paritaire État-Région ayant pour but de déterminer les ressources - financières, humaines et matérielles - nécessaires à l'exercice des formes et conditions

Néanmoins, au moment de l'instauration des négociations avec l'État, compte tenu des contraintes temporelles liées à l'échéance de la législation et de la complexité d'une définition exhaustive des contours de l'autonomie dans tous ses éléments, les trois Régions n'ont pas seulement convergé sur l'identification des principes directifs et sur la physionomie générale de l'asymétrie régionale, mais elles se sont aussi accordées sur l'opportunité de concentrer les tractations sur un « noyau dur » de matières, sans préjudice des futures négociations qui pourront porter sur l'ensemble des vingt-trois matières visées à l'article 116, alinéa 3 de la Constitution.

Ainsi, malgré quelques nuances sur les politiques pour l'emploi, il est prévu l'attribution aux Régions de compétence législative en matière de politiques du marché du travail, éventuellement en supplément de celles relevant de la compétence de l'État. Dans le domaine de l'instruction, les Régions bénéficieront d'autonomie dans la planification de l'offre d'instruction régionale, notamment dans la mise en place d'un système intégré de formation professionnelle et d'une offre supplémentaire de parcours universitaires ciblés, ayant pour but de favoriser le développement technologique, économique et social du territoire. De même, sur la base des spécificités territoriales de chaque Région, l'attribution de fonctions administratives dans le domaine de la protection de l'environnement et de l'écosystème est prévue. En matière de santé, la marge d'autonomie attribuée aux Régions consiste principalement en un assouplissement de certaines contraintes budgétaires concernant la gestion du personnel, y compris l'accès des médecins aux écoles de spécialisation, mais aussi dans la possibilité de réglementer de façon autonome les systèmes de tarification, de remboursement, de rémunération et ceux de *gouvernance* des établissements sanitaires. Enfin, pour ce qui est des rapports à l'échelon international et européen, les *addendum* aux Accords, toujours avec quelques nuances, soulignent l'importance de la participation des collectivités territoriales au processus d'intégration européenne et insistent précisément sur la nécessité de faire en sorte que, dans les matières qui feront l'objet de différenciation aux termes de l'article 116, alinéa 3 de la Constitution, les Régions participent activement à la phase ascendante de formation des actes normatifs de l'Union européenne et sur l'opportunité de favoriser le renforcement des liens de coopération transfrontalière

des Régions, surtout au sein des stratégies macrorégionales.

III. - QU'EN SERA-T-IL MAINTENANT DES ACCORDS PRÉALABLES ?

Il y a quelques mois, le sort du succès référendaire demeurait incertain. La même incertitude touche aujourd'hui au destin des trois Accords préallables, non prévus par l'article 116, alinéa 3 de la Constitution, mais dictés par la contingence politique de la fin de législature. En tant que tels, ces Accords sont des indices encore trop faibles pour entrevoir un véritable revirement par rapport à la tendance centralisatrice constatée, ces dernières années, par les



organes de l'État aux dépens des régions : le Gouvernement a ainsi tardé dans l'adoption des décrets d'application de la réforme du fédéralisme fiscal, prévus par la loi n°42 de 2009, en application de l'article 119 de la Constitution ; le Parlement, qui avait approuvé la réforme constitutionnelle « Renzi-Boschi » a vu cette dernière rejetée par référendum (et jugée par plusieurs constitutionnalistes comme visant à accentuer la dynamique centralisatrice, vu la diminution des pouvoirs des régions ordinaires et la possible accentuation de la différence entre régions à Statut ordinaire et régions à Statut spécial, en vertu de la clause de sauvegarde qui suspendait l'application de la réforme vis-à-vis de ces dernières) ; et enfin, la Cour constitutionnelle, dont les décisions en matière de compétences régionales, après la réforme de 2001 du Titre V de la Constitution, se sont avérées généralement défavorables aux régions.

En regard des propos des signataires des Accords, un rôle important sera certainement joué par les équilibres institutionnels au niveau national. Les résultats du vote du 4 mars dernier ont confirmé la composition de la formation régionale : en Lombardie – la seule des trois Régions qui devait renouveler ses organes – la majorité sortante (*Lega Nord*) a, en effet, été confirmée. Au contraire, au niveau national, après la défaite de la majorité gouvernementale, signataire des Accords, et l'affirmation de la *Lega Nord* (dans la plus large coalition de droite) et du *Movimento cinque stelle*, dont la

position par rapport au régionalisme différencié n'est pas encore évidente (à noter que, dans les Régions concernées, ce mouvement a adopté des positions portant plutôt sur la procédure choisie que sur le fond : en Lombardie, en effet, l'organisation du référendum a été approuvée grâce au vote favorable du *M5S*, qui avait subordonné son consentement à l'adoption de la modalité électronique du vote ; en Émilie-Romagne, le même parti n'a pas pris part au vote concernant la résolution de l'Assemblée régionale, en estimant que le mécanisme prévu par l'article 116, alinéa 3, aurait dû être nécessairement déclenché par voie référendaire).

En tout état de cause, comme le désormais ancien Sous-secrétaire d'État pour les Affaires régionales et les autonomies l'avait souligné, ces Accords ont été signés par des « sujets constitutionnellement garantis et constitutionnellement titrés » à le faire, en application du principe de coopération loyale, avec pour résultat qu'au cas où le nouveau Parlement et le nouveau Gouvernement ne souhaitent pas achever le processus, ils devront justifier leur choix (cf. « *Indagine conoscitiva* », cit., p. 51).

Le destin des Accords de fin février ne concerne d'ailleurs pas simplement les trois Régions engagées. Bien que, vu la contingence qui est à l'origine de leur signature, les trois documents puissent être considérés une anomalie ou une exception, ils représentent, jusqu'à présent, l'étape la plus avancée des tentatives de mise en œuvre du « régionalisme différencié ». La ligne d'arrivée du parcours entrepris est encore éloignée. Il ne suffira pas que la Vénétie, la Lombardie et l'Émilie-Romagne la franchissent. Ce n'est que si ces trois Régions la franchissent brillamment (c'est-à-dire en associant l'attribution de compétences ultérieures à une nouvelle approche de responsabilisation et de coopération effective de la part de tous les niveaux concernés, national, régional mais aussi local) que le régionalisme italien pourra progresser. En d'autres termes, il faudra que - conformément à l'article 5 de la Constitution - l'aboutissement du processus soit réellement en mesure de concilier l'unité et l'indivisibilité de la République avec la valorisation des autonomies, pour inciter d'autres régions - comme certaines l'ont déjà envisagé, au moins sur le plan politique - à s'engager sur la voie de la différenciation. ■ **Chérie Favat**

Société

Un droit à la connaissance de ses origines élargi à l'accès de l'identité des frères et sœurs biologiques

Le droit à la connaissance de ses origines ne cesse d'évoluer au gré de l'intervention des juges dont celle de la Cour de cassation qui, à l'occasion de l'arrêt n° 6963 du 20 mars 2018, consacre une nouvelle garantie à ce droit fondamental.

Le droit à la connaissance de ses origines a été défini par la Cour européenne des droits de l'homme comme « droit de chacun à (connaître) son histoire », « à obtenir des informations nécessaires à la découverte de la vérité concernant un aspect important de son identité personnelle », comme le « droit de connaître son ascendance, l'identité de ses géniteurs ». (CEDH, gr. ch., *Odièvre c. France*, n° 42326/98, § 29 ; CEDH, *Mikulić c. Croatie*, n° 53176/99, §§ 53, 54 et 64). Qualifié de composante du droit à l'identité personnelle, le droit à la connaissance de ses origines a été érigé au rang des droits constitutionnels par la Cour constitutionnelle italienne à l'occasion de l'arrêt n° 425 du 25 novembre 2005. Les enfants adoptés devraient ainsi bénéficier d'un droit subjectif - d'une ou plusieurs garanties justiciables - leur permettant d'accéder à des informations nécessaires à la découverte de la vérité. En Italie, l'article 28 § 5 de la loi n° 184 de 1983 précise à cet effet que « l'enfant adopté, ayant atteint l'âge de 25 ans, peut accéder aux informations concernant son origine et l'identité de ses parents biologiques ». Cette connaissance de l'identité des parents biologiques, dans l'hypothèse d'une adoption, a soulevé plusieurs difficultés, d'abord au regard du secret protégeant la mère ayant eu recours à un accouchement sous X (v. sur la question, T. DISPERATI, « Le droit à la connaissance de ses origines : dialogue entre la Cour constitutionnelle italienne et la Cour européenne des droits de l'homme », *LLI*, n° 4, 2014, pp.17-19.), mais également, récemment, sur les contours de l'identité de ses parents biologiques.

Le besoin de connaître la vérité sur son histoire a conduit Monsieur Z. P à engager une procédure aux fins d'accéder aux informations sur l'identité non pas de ses géniteurs mais de ses sœurs biologiques. Débouté en première instance par le Tribunal pour mineur de Turin, puis par la Cour d'appel de Turin, il se pourvoit en cassation afin de se prévaloir du droit à la connaissance de l'identité de sa *famille* biologique. Il s'agit pour la Cour de cassation de déterminer l'étendue du droit d'accès à l'identité de ses parents biologiques garanti à l'article 28 paragraphe 5 précité. Les juges ordinaires préconisaient une interprétation littérale restrictive de la notion se rapportant aux géniteurs au sens strict de sorte que la législation ne permettait pas d'accéder à l'identité d'autres parents proches. En revanche, le requérant se prévaut d'une interprétation extensive selon laquelle ce droit d'accès concernerait la parenté au sens large incluant les frères et les sœurs. Privilégiant une interprétation systémique de la disposition, la Cour de cassation choisit de conférer au droit à la connaissance de ses origines une nouvelle garantie (I) toutefois nécessairement relative en raison de la conciliation opérée entre la protection des droits et libertés fondamentaux (II).

I. - LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT D'ACCÈS À L'IDENTITÉ DE SA PARENTÉ

Il paraît superflu de rappeler que les dispositions législatives font l'objet d'une interprétation préalable à leur application, le travail interprétatif produit ainsi une ou plusieurs normes, résultat de l'interprétation. Ainsi, la possibilité offerte par le législateur à

l'article 28 § 5 précité « d'accéder aux informations concernant son origine et l'identité de ses parents biologiques » est sujette à des interprétations et, *de facto*, à des significations variables. Par exemple, en vertu d'une interprétation littérale de la disposition ce droit d'accès serait restreint à la connaissance de certaines informations liées à l'identité de ses parents biologiques au sens strict. Autrement dit, ce droit se limiterait à la possibilité d'accéder uniquement à l'identité de ses ascendants directs : les géniteurs. Cependant, l'article 3 du Code civil prévoit diverses méthodes d'interprétation valides ; l'interprète peut recourir à une interprétation littérale, à une interprétation intentionnaliste, à une interprétation systémique, etc. D'ailleurs, il appartient à l'interprète de choisir la méthode interprétative adéquate emportant nécessairement un choix à opérer sur la signification de la disposition objet de l'interprétation.



En l'occurrence, la Cour de cassation revendique une interprétation conforme de la disposition législative à la jurisprudence de la Cour EDH et de la Cour constitutionnelle italienne de manière « à inclure outre les parents biologiques, en particulier dans l'hypothèse où il n'est pas possible de remonter à eux, également les parents les plus proches comme les frères et les sœurs » (§ 14). Le droit à la connaissance de ses origines implique dès lors la possibilité d'accéder aux informations relatives à l'identité de ses parents les plus proches (géniteurs, frères et sœurs), plus largement de sa parenté. Cette extension du champ d'application du droit à la connaissance de ses origines permet ainsi de reconsidérer la construction de l'identité personnelle inhérente à ce droit fondamental. La construction de l'identité personnelle outrepassa la simple connaissance de ses ascendants directs mais elle semble requérir un droit, nous verrons dans quelles mesures, d'accéder à la connaissance de l'identité de sa parenté, de son « noyau familial », selon les termes de la Cour de cassation. À cet effet, la Haute juridiction rajoute que « la nature du droit et sa fonction de première importance dans la construction de l'identité personnelle reconnue à travers la découverte de sa généalogie biologico-génétique personnelle, induit d'accueillir une telle interprétation extensive ».

L'audace de cet arrêt additif n'en est pas moins tempérée par la Cour de cassation à travers la justification de sa démarche interprétative. La pierre angulaire de sa motivation réside dans la prise en compte de la jurisprudence de la Cour EDH et de la Cour constitutionnelle italienne. Pourtant, les arrêts dont la Cour de cassation se prévaut ne concernent pas la conception de l'identité des parents biologiques mais la question de l'irréversibilité du

secret en matière d'accouchement sous X. En ce sens, la Cour EDH a mis en exergue, à l'occasion de l'arrêt *Godelli c. Italie* rendu le 25 septembre 2012, l'importance fondamentale du droit à la connaissance de ses origines pour la construction de l'identité personnelle. Celle-ci suppose une pondération des intérêts de l'enfant à accéder à des informations nécessaires à la découverte de la vérité avec le droit à l'anonymat de la mère. Cette pondération des intérêts a ensuite été reprise par la Cour constitutionnelle italienne à travers l'arrêt n° 278 (22 nov. 2013). La démarche de la Cour de cassation n'est donc pas de transposer ces solutions extérieures, mais de s'inspirer de la philosophie protectrice de ses dernières. Ainsi elle a privilégié, à l'instar des juges constitutionnels et européens, une protection extensive de ce droit fondamental.

La réalisation de ce droit n'a néanmoins pas vocation à se réaliser selon les modalités propres à l'accès des informations liées à l'identité des parents biologiques, mais sous le signe de la conciliation des intérêts en présence.

II. - UN DROIT À LA CONNAISSANCE DE L'IDENTITÉ DES FRÈRES ET SŒURS BIOLOGIQUES NÉCESSAIREMENT RELATIF

Il apparaît essentiel de préciser que la Cour de cassation envisage cette nouvelle garantie comme nécessairement relative. La Cour estime que la situation des parents biologiques au sens des géniteurs est radicalement différente de celles des frères et des sœurs pour deux raisons principales. D'une part, les premiers sont responsables du statut d'enfant adopté du requérant. D'autre part, seule cette décision a eu une « incidence considérable sur le développement de sa personnalité » (§ 15). En revanche, le droit à la connaissance de ses origines de l'enfant adopté se heurterait au droit des frères et sœurs biologiques concernés « de ne pas connaître sa parenté biologique et de ne pas vouloir modifier la construction de son identité à travers la connaissance d'informations perçues comme ayant une incidence négative sur l'équilibre de vie atteint » (§ 15). Ces intérêts opposés justifieraient une pondération des droits en présence de sorte que la Haute juridiction compare pour ce faire la situation des frères et sœurs biologiques avec le cas particulier du droit à l'anonymat de la génitrice ayant fait une déclaration aux fins de conserver le secret sur son identité à la naissance de l'enfant.

La Cour de cassation met en balance le droit de l'enfant adopté âgé de 25 ans de connaître ses origines avec le droit qu'elle reconnaît aux frères et sœurs de ne pas connaître les leurs et de conserver le secret sur des informations essentielles à la construction de leur identité personnelle. Elle s'inspire dès lors de

la procédure de conciliation mise en œuvre à propos du cas très particulier d'un accouchement sous X, c'est-à-dire lorsqu'une déclaration d'anonymat de la mère biologique a été émise à la naissance. Pour rappel, l'irréversibilité du secret avait été jugée contraire au droit à la connaissance de ses origines par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt précité n° 278 de 2013. La *Consulta* avait renvoyé au législateur la tâche d'élaborer les modalités de conciliation du droit à l'anonymat de la mère avec le droit à la connaissance de ses origines de l'enfant adopté. En l'absence d'intervention du législateur, la Cour de cassation saisie de la problématique reconnu à l'occasion de l'arrêt n° 6993 du 20 mars 2017 qu'« un tel point d'équilibre se comprend dans la possibilité reconnue pour le juge d'interpeller par voie privée la mère biologique afin de recueillir sa volonté actuelle lorsqu'un enfant souhaite connaître la vérité sur ses origines, mais également à privilégier le choix de la femme, parce que l'enfant n'a pas un droit inconditionné à connaître ses origines et à accéder à son histoire parentale, ne pouvant pas obtenir les informations

demandées lorsque le refus de la mère de dévoiler son identité persiste » (§ 16).

À l'instar de la mère ayant gardé l'anonymat, le consentement des frères et sœurs biologiques apparaît nécessaire à la communication de leurs identités. Il appartient à ces derniers d'accepter ou de refuser lesdites informations. *In fine*, le droit à la connaissance

de ses origines implique l'accès de l'identité des frères et sœurs au moyen d'une « procédure juridictionnelle à même d'assurer une confidentialité maximale et une dignité des personnes à interroger, afin d'obtenir leur consentement à accéder aux informations demandées ou de vérifier leur refus, ce qui devrait être considéré comme un obstacle à l'exercice du droit » (§. 16). Il appartiendra au pouvoir judiciaire saisi d'une demande en ce sens de rechercher le consentement des personnes interpellées condition sine qua non de l'accès aux informations liées à l'identité de ces dernières.

Distinct d'un droit à obtenir des informations *identifiantes*, le droit à la connaissance de ses origines se rapproche, s'agissant de l'accès à l'identité de ses frères et sœurs biologiques, d'un droit à rechercher celle-ci par le biais d'une interpellation sans garantie d'obtenir ladite identité. L'effectivité du droit à la connaissance de ses origines entendue comme la production d'effets de ce droit fondamental apparaît dès lors nécessairement relative. ■ **Tatiana Disperati**

Le droit à la connaissance de ses origines implique dès lors la possibilité d'accéder aux informations relatives à l'identité de ses parents les plus proches (géniteurs, frères et sœurs), plus largement de sa parenté.

■ Cour constitutionnelle

La *Consulta*, entre évolutions et recherche de quiétude

Cette première moitié de l'année 2018 a été l'occasion de quelques changements dans la composition et l'organigramme de la Cour constitutionnelle. *A priori* rien de bien nouveau : le Président de la République a nommé un nouveau membre alors que le Parlement tarde toujours à

élire un juge et le Président de la Cour a été élu à une large majorité. Apparemment anodins, ces événements et l'ordre de leur déroulement révèlent de profondes modifications dans la perception de la *Consulta* au sein des institutions. Ils sont par ailleurs peut-être les signes

précurseurs d'une évolution de son fonctionnement.

En revanche, les enquêtes et les scandales qui secouent deux juges constitutionnels sont des moyens nouveaux visant à déstabiliser la juridiction constitutionnelle.

Nous allons revenir sur chacun de ces points tout en nous interrogeant sur les questions de savoir si le fonctionnement de la Cour n'en est pas perturbé et si sa légitimité n'est pas entachée ?

I. - UNE NOUVELLE COMPOSITION TOUJOURS INCOMPLÈTE ET UN NOUVEL ORGANIGRAMME

Un nouveau juge a été nommé par le Président de la République seulement quelques jours après la fin du mandat de son prédécesseur. Cependant, la Cour constitutionnelle est toujours à la recherche d'un de ses membres. En effet, on attend toujours que le Parlement élise le juge manquant. Bien que son effectif ne soit pas au complet, le collège de la *Consulta* n'a pas tardé à élire le nouveau Président de la Cour, qui lui-même a désigné trois vice-présidents. Si la Cour fonctionne en rangs serrés, son fonctionnement n'en semble que peu perturbé puisqu'il n'y a pas de vacance de la présidence.

A. - Un nouveau juge nommé rapidement par le Président de la République

Le 24 février 2018, le Président de la République nommait Francesco Viganò (v. photo) en remplacement de Paolo Grossi dont le mandat s'était achevé quelques jours auparavant. F. Viganò est un spécialiste de droit pénal, de droit pénal comparé et de droit pénal international. Il est diplômé de l'université de Milan et y est également professeur. Il est le plus jeune membre du collège de la *Consulta* (il est né en 1966 à Milan) mais ses 52 ans n'en font pas le plus jeune membre entrant. Ses sujets de recherche favoris sont la coopération internationale en matière pénale, la criminalité organisée, le terrorisme islamique, la corruption, la responsabilité médicale, la fin de vie, le rapport entre le droit pénal et le droit pénal international, le dialogue des juridictions. Il a participé à de nombreux colloques internationaux sur des sujets comme le trafic d'êtres humains ou encore la politique criminelle européenne.

Il est aussi fort d'une expérience politique riche. Ainsi, de 2012 à 2013, il a été membre de la commission ministérielle pour la réforme de la prescription instituée par le ministre de la Justice Severino. En 2014, il a fait partie d'une commission auprès de la Présidence du Conseil des ministres pour l'élaboration de propositions normatives relatives à la lutte contre la criminalité. En 2015, il a été coordinateur d'une table ronde sur les « Expériences comparatives et les règles internationales » dans le cadre des États généraux de l'Exécution pénale institués par le ministre de la Justice Orlando. De plus, de 2008 à 2012, il a été membre du Conseil judiciaire de la Cour

d'appel de Milan. Francesco Viganò prêtait serment le 8 mars 2018. L'ensemble de ces thématiques sont des sujets d'actualité. Aussi, on peut estimer



que Sergio Mattarella a cherché à nommer un expert de droit pénal (le juge Giuseppe Frigo, spécialiste lui-même de droit pénal, n'ayant toujours pas été remplacé par le Parlement).

Une fois n'est pas coutume, Sergio Mattarella n'a pas attendu que le Parlement élise un nouveau membre pour procéder à la nomination. On rappelle qu'il y a de ça quelques années la nomination du Président de la République avait comme vocation de rétablir un certain équilibre entre les forces politiques. Désormais, ce sont des nécessités liées au fonctionnement de la Cour qui font que le Président désigne rapidement et sans attendre le Parlement un membre. Il semble également que depuis quelques années, le choix des chefs de la République se porte sur des techniciens.

B. - Un nouveau Président de la Cour et trois vice-présidents

Le 8 mars 2018, Giorgio Lattanzi était élu le nouveau Président du collège de la juridiction constitutionnelle par 12 voix sur 13 votants (le juge Giuliano Amato était absent). Le 41^e président de la Cour constitutionnelle a une carrière juridique et politique très riche. Ce spécialiste de procédure pénale est entré comme juge à la Cour de cassation en 1985 et a été président de section jusqu'en 2010, lorsqu'il a été choisi par les membres de la Haute-Juridiction pour intégrer la *Consulta*. Entre-temps, il avait été détaché comme chef de cabinet des affaires pénales de différents gouvernements de 1996 à 2001 (Prodi, D'Alema et Amato). De 1982 à 1989, il a coordonné les travaux de rédaction du nouveau code de procédure pénale. Il est l'auteur de

nombreuses publications et a été membre de multiples commissions.

Pendant longtemps, on a cru que le nouveau Président de la Cour serait Marta Cartabia (voir son portrait, *LLI*, n° 1, pp. 4-5.). La professeure de droit constitutionnel aurait ainsi été la première femme à ce poste. Cependant, c'est la règle de l'ancienneté qui a joué. En effet, Giorgio Lattanzi est entré à la Cour constitutionnelle le 9 décembre 2010 alors que Marta Cartabia n'est devenue membre du collège des juges de la Cour constitutionnelle que le 13 septembre 2011 lorsqu'elle prêtait serment en même temps qu'Aldo Carosi. Il lui reste néanmoins une chance de briguer la présidence de la Cour constitutionnelle à la fin du mandat de Giorgio Lattanzi. Quant à la présidence de ce dernier, elle devrait être longue puisque son mandat ne doit s'achever que fin

décembre 2019. Ainsi, avec une présidence de 19 mois, la Cour renforce sa stabilité et légitimité. Rappelons que, comme l'écrivait le Professeur Jean-Claude Escarras, « le Président est la plaque tournante autour de laquelle s'ordonne le fonctionnement de la Cour » (*A.I.J.C.*, 1985, p. 486). On ne peut dès lors que se féliciter de son élection dans des délais aussi brefs.

Il faut noter que le rôle du Président est renforcé car la Cour fonctionne avec un effectif réduit. Selon l'article 16 alinéa 3, 2^e partie de la loi n° 87 de 1953, « dans le cas de parité de vote, la voix du Président prévaut ». Normalement exceptionnelle, cette prépondérance du vote du Président risque *a fortiori*, avec un collège diminué par l'absence récurrente de désignation par les parlementaires du dernier membre, d'être davantage utilisée. Comme l'expliquait le Professeur Paolo Passaglia (« "Presidenzialismo" e "collegialità" nel procedimento decisorio della Corte costituzionale », publié sur le site *aic.it*), en cas de composition impaire du collège des juges constitutionnels, ce pouvoir présidentiel n'apparaît que décisif en théorie ; en revanche, lorsque le collège est pair, la seule existence de ce pouvoir peut avoir une incidence sur l'issue de la décision. Or, on l'a vu, le collège de la Cour constitutionnelle est composé depuis longtemps (et semble-t-il va le rester encore quelque temps) de 14 membres au lieu de 15. Le risque est d'aboutir à une « présidentialisation des décisions » ce qui pourrait nuire à la légitimité de la juridiction constitutionnelle qui intervient sur des sujets controversés.

Marta Cartabia, Aldo Carosi et Mario Rosario Morelli ont été nommés vice-

présidents par Giorgio Lattanzi. C'est la seconde fois que l'organigramme de la Cour constitutionnelle compte 3 vice-présidents. Marta Cartabia, Aldo Carosi et Giorgio Lattanzi se partageaient déjà les fonctions de vice-présidents sous la Présidence de Paolo Grossi (LLI, n° 8, p. 9). Cependant, on ne connaît pas exactement le partage des tâches entre les vice-présidents. À notre avis, cette

Le 2 avril 2018, le Président de la République invitait le Président de la Chambre des députés et celui du Sénat à convoquer le plus rapidement possible le Parlement (...)

multiplication de la vice-présidence va de pair avec l'insertion de la *Consulta* dans le monde contemporain. Le Président Giorgio Lattanzi entend ancrer la Cour constitutionnelle dans la société : il a notamment développé un programme de dialogue entre les juges constitutionnels et les prisonniers alors que s'achève le dialogue de la juridiction constitutionnelle avec les écoles mis en place par Paolo Grossi. De même, dans une société de communication telle que nous la connaissons, le Président peut très bien déléguer sa fonction de représentation à l'un de ses vice-présidents. Tel a été le cas, quand Marta Cartabia est intervenue pour inaugurer l'année judiciaire de la Cour européenne des droits de l'homme.

C. - Vers une élection prochaine du juge constitutionnel manquant par le Parlement ?

Depuis le 7 novembre 2016, le poste libéré par Giuseppe Frigo (il a démissionné pour motif de santé) reste vacant car le Parlement est dans l'incapacité totale d'élire un juge. Cela fait donc plus d'une année et demie qu'il manque un membre à la Cour constitutionnelle.

Sous la précédente législature, l'absence d'élection a pu être assimilée à de la « passivité » car les parlementaires ne s'étaient réunis que peu de fois : une seule fois, en janvier 2017 et seulement à six reprises entre mai et juillet. Par ailleurs, peu d'entre eux se présentaient aux séances communes. À quatre reprises, le nombre de parlementaires était inférieur à la majorité requise : 558 étaient présents le janvier 2017, 406 l'étaient le 4 mai 2017, 359 pour le scrutin du 11 mai et 371 pour celui du 18 mai. Les scrutins du 15 juin, du 29 juin et du 20 juillet ne rassemblaient pas le nombre légal suffisant de parlementaires pour procéder au vote. Dès le début de l'année 2018, il semblait néanmoins peu vraisemblable qu'un juge

soit élu avant le renouvellement de la Chambre des députés. Il est vraiment regrettable que les parlementaires de cette législature se soient privés d'exercer leur compétence.

Le 2 avril 2018, le Président de la République invitait le Président de la Chambre des députés et celui du Sénat à convoquer le plus rapidement possible le Parlement en séance commune afin d'élire les membres manquants au Conseil Supérieur de la magistrature et à la Cour constitutionnelle. Sergio Mattarella espérait sans doute mobiliser les parlementaires de cette nouvelle législature. Ce n'est pas le premier appel lancé par le chef de l'État.

Déjà, le 26 avril 2017, il avait exprimé la nécessité pour le Parlement de s'occuper en priorité de cette question institutionnelle d'importance fondamentale. Son exhortation avait eu un impact puisque les députés et sénateurs avaient été convoqués à 6 reprises sans toutefois aboutir à l'élection d'un nouveau juge constitutionnel.

Plusieurs appels étaient lancés par les différentes institutions pour inciter le nouveau Parlement à se consacrer à l'élection du juge manquant. Dans son discours annuel (*Relazione del Presidente Paolo Grossi*, cortecostituzionale.it), le Président de la Cour, Paolo Grossi, peu de temps avant la fin de son mandat, soulignait le « retard coupable » du Parlement. Il disait ainsi « toute l'année, le collège des juges est resté – et hélas reste encore – incomplet à cause de l'absence d'élection persistante, de la part du Parlement, du successeur de Giuseppe Frigo, qui a démissionné de sa charge depuis le 7 novembre 2016. Je désire publiquement et avec force souligner la gravité de cette situation, qui bien au-delà du respect des règles constitutionnelles et d'un rapport de loyale coopération entre les différentes institutions, dans l'intérêt de la République (...) emporte des incidences sur le fonctionnement d'un organe qui conçoit et travaille de manière collégiale, ce dernier ne pouvant pas ne pas être atteint, quand d'une façon ou d'une autre, on en limite l'effectivité » (point 4 du discours). De même, son successeur, dans son premier discours, invitait le Parlement à « remplir son devoir » (discours disponible en vidéo, cortecostituzionale.it).

À ce jour, cela fait plus de 600 jours que la Cour constitutionnelle n'a pas de remplaçant au juge G. Frigo et qu'elle fonctionne avec un effectif réduit. Le record de 623 jours atteint entre le

23 octobre 1995 et le 9 juillet 1997 pour désigner le successeur de Vincenzo Caianiello (Annibale Marini) va sans aucun doute être dépassé car la prochaine séance commune du Parlement prévue le 19 juillet ne concerne même pas l'élection du juge constitutionnel.

Cette difficulté du Parlement à élire un juge est un nouveau coup dur pour la juridiction constitutionnelle dont la capacité de travail est fortement diminuée et le fonctionnement mis à mal alors qu'elle doit faire face à une masse grandissante de questions constitutionnelles.

La doctrine juridique recherche des remèdes à ces blocages du Parlement (à ce sujet voir notamment la synthèse de U. Adamo sur le site la.costituzione.info du 2 décembre 2017). Elle propose une convocation « continue » des parlementaires jusqu'à l'élection du juge. Cela peut être vivement critiqué si l'on comprend la convocation « continue » comme le rassemblement des députés et des sénateurs en séance commune sans lever la séance jusqu'au choix du juge. Avec cette lecture, c'est la fonction législative qui serait perturbée si, d'aventures, les parlementaires n'arrivaient pas à se mettre d'accord. Il serait plus raisonnable de prévoir une convocation ponctuelle, par exemple une à deux fois par semaine, afin d'éviter que l'élection du juge ne soit considérée comme une question secondaire et constamment repoussée comme cela a été le cas en 2017. Pour la doctrine, il pourrait également être intéressant de présenter les *curriculum vitae* des candidats afin d'être appréciés non plus politiquement mais techniquement. Une élection par un organe plus restreint comme une commission ou encore la réduction des majorités requises sont d'autres idées évoquées. Enfin, c'est le transfert de la compétence de désignation à un autre organe en cas de carence prolongée du Parlement qui est envisagé. Cette dernière hypothèse est très critiquée car elle viendrait rompre le subtil équilibre entre les institutions prévues par le constituant. Toutefois, le risque de perdre sa compétence pour le Parlement pourrait être un facteur de motivation des parlementaires.

Roberto Fico, le nouveau Président de la Chambre des députés, n'avait pas attendu l'appel des présidents pour s'exprimer sur le sujet : lors de la conférence des présidents des chefs de groupe politiques, qui s'est tenue le 28 mars 2018, il déclarait que l'élection du nouveau juge était « urgente et prioritaire ». Le nouveau Parlement se réunissait le 18 avril. Comme il s'agit d'une nouvelle législature, les quorums à appliquer pour

l'élection d'un nouveau juge ont été remis à zéro. Ainsi, selon l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 2 du 22 novembre 1967, le futur juge doit réunir les deux tiers des voix des parlementaires soit 633 voix. 828 votes sont à comptabiliser pour le scrutin du 18 avril dont 784 blancs et 21 nuls. Seulement 11 voix sont allées à Raimondo Orrù, un magistrat soutenu par les *Fratelli d'Italia* (il est aussi candidat pour le Conseil Supérieur de la Magistrature).

Le 9 mai, le Parlement se réunissait à nouveau mais faute d'accord entre les partis politiques, aucun juge n'était élu. 846 parlementaires étaient pourtant présents. Le résultat était de 800 votes blancs, 24 nuls, 9 dispersés, 4 allaient à Raimondo Orrù (qui obtenaient 48 voix pour le poste de membre du CSM), 7 à Ignazio La Russa, un avocat et homme politique italien soutenu par les *Fratelli d'Italia* et 2 à Zani.

Le 21 juin, sénateurs et députés votaient à nouveau afin de choisir un juge constitutionnel. C'est la dixième fois que le Parlement se réunissait, la troisième fois pour cette nouvelle législature. À l'issue du scrutin, c'était une énième « fumée noire » (la presse s'amuse à comparer l'élection du juge constitutionnel à celle du Pape). Sur 723 votants, 5 votes allaient à Biondi, 12 votes étaient dispersés, 19 bulletins étaient nuls et 687 bulletins étaient blancs.

Deux hypothèses peuvent expliquer les résultats : soit les forces parlementaires n'arrivent pas à se mettre d'accord sur un candidat (comme cela a été le cas pour le Président du Conseil), soit ils attendent que le quorum nécessaire passe de 633 voix à 570. En effet, la thèse d'un désintéressement des parlementaires à ce sujet n'est pas crédible dans la mesure où ceux-ci sont assez nombreux à siéger. Le prochain rendez-vous, qui sera le quatrième scrutin nécessitera un quorum de 570 voix. Cependant, aucune date n'est encore fixée. Si une réunion du Parlement est prévue le 19 juillet, lors de cette session plénière, il sera question, selon l'ordre du jour disponible sur le site du Parlement, de nommer les membres manquants du Conseil Supérieur de la magistrature. Comme c'est une alliance de partis qui est au pouvoir, il faut trouver un accord dans lequel chaque force politique, en fonction de sa représentation au Parlement, doit pouvoir choisir un candidat pour un ou plusieurs postes. La distribution semble claire pour choisir les membres du Conseil Supérieur de la magistrature : cinq seront choisis par la majorité et parmi eux on trouvera le vice-président de cette institution et trois seront choisis par l'opposition. Pour le moment, aucun pronostic ne concerne le futur juge

constitutionnel. Pussions-nous augurer qu'à l'exemple du choix du Président du Conseil et malgré cette composition inédite du Parlement, l'élection du nouveau juge intervienne rapidement [NdA : le 19 juillet 2018, le Parlement s'est finalement entendu sur l'élection du juriste Lucas Antonini]. Avec un effectif au complet, la Cour serait à l'abri de certaines attaques, malheureusement pas de toutes. La *Consulta* est aujourd'hui attaquée de toutes parts.

II. - LES SCANDALES OU LES CRISES NON INSTITUTIONNELLES PORTANT ATTEINTE À LA LÉGITIMITÉ DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

La Cour constitutionnelle publie peu de communiqués. En général, ceux-ci sont des comptes rendus des décisions suscitant un intérêt particulier, ils annoncent les modifications de la composition (ils présentent les nouveaux juges ou le nouvel organigramme) ou rendent compte des visites des membres de la Cour à l'extérieur.

En l'espace de deux mois, toutefois, deux communiqués ont été publiés concernant personnellement les juges Nicolò Zanon et Cartabia. Tout d'abord, le juge Nicolò Zanon a voulu démissionner en raison d'une enquête relative à l'utilisation de son véhicule de fonction, et l'on a craint, un temps, qu'un nouveau juge manquât au Collège. Ensuite, ce sont les propos de Marta Cartabia qui ont été détournés pour jeter le discrédit sur la juge et sur la Cour constitutionnelle.



A. - La démission du juge Nicolò Zanon refusée par le Collège des juges constitutionnels

On a bien cru que le Président de la République allait devoir désigner un second juge en raison du scandale touchant Nicolò Zanon (celui-ci a été nommé par le chef de l'État le 18 octobre 2014). Le 13 mars 2018, on apprenait via un communiqué de la *Consulta* que le juge avait présenté sa démission au Président de la Cour constitutionnelle après avoir appris être l'objet de poursuites judiciaires. Une enquête avait, en effet, été ouverte à son encontre pour abus de biens

publics pour l'utilisation par un tiers du véhicule mis à sa disposition et pour les bons carburants. Ce serait son épouse qui utiliserait le véhicule de fonction. Cela a été mis à jour lors d'une absence du juge Nicolò Zanon. Cependant, à ce stade de l'enquête, le Collège de la Cour, réuni en session extraordinaire, refusait d'accepter cette démission, réitérait toute sa confiance à N. Zanon et soulignait la sensibilité institutionnelle remarquable du juge dont la démission n'était en réalité motivée que par un fort respect de l'éthique publique et de sa fonction.

Ce n'est pas la première fois que la *Consulta* est secouée par un scandale et qu'un juge est soumis à une enquête du Procureur adjoint de Rome Paolo Ielo. Le juge Augusto Barbera avait été soupçonné d'avoir participé au truchage d'un concours universitaire pour soutenir un candidat. Cependant, cette enquête avait été archivée pour cause de prescription. À la différence du juge A. Barbera, Nicolò Zanon souhaitait, faute de voir sa démission acceptée, suspendre sa participation aux travaux du collège, ce qui était accepté par ce dernier. Il se disait néanmoins confiant sur l'issue de l'enquête affirmant disposer de toutes les preuves permettant de le disculper. La Cour espérait que la procédure judiciaire soit rapidement conclue. Et tel fut le cas. La Cour constitutionnelle envoyait une note au procureur adjoint en charge de l'affaire expliquant que c'est seulement à partir du 21 mars que s'applique le nouveau règlement de la Cour. Ce dernier interdit l'utilisation des véhicules par les tiers, ce qui était jusqu'alors admis par la pratique, et le réserve aux juges constitutionnels exclusivement. Selon le nouveau règlement adopté par la Cour suite à ce scandale, l'utilisation des véhicules est « personnelle » et « exclusive ». Le 21 mai, l'enquête était archivée. Cet événement montre néanmoins qu'aucune institution n'est à l'abri des enquêtes visant à les « à leur grand nettoyage » (c'est le procureur adjoint de Rome Paolo Ielo, fort de son expérience dans l'opération *Mani pulite*, qui est en charge de l'opération *Mafia Capitale*).

B. - La tentative de jeter le discrédit sur la Cour constitutionnelle par le détournement des propos de Marta Cartabia

Dans un communiqué du 28 avril 2018, la Cour constitutionnelle entendait réagir à la publication d'un article du journal *La Verità* intitulé en page 1 « Cour constitutionnelle : le pouvoir aux juges. Édito-choc de la vice-présidente Marta Cartabia » et en page 17 « La vice-présidente de la Cour veut voir la politique à genoux ». Le communiqué entend

remettre les choses à leur place : des extraits du discours d'inauguration de l'année judiciaire à la Cour européenne des droits de l'homme (disponible sur le site de cette juridiction en anglais) ont été sortis de leur contexte. Le discours de Marta Cartabia concernait les rapports entre les pouvoirs et l'évolution de la

place du juge constitutionnel au sein des institutions. Selon le communiqué, l'utilisation de ces propos « constitue un grave détournement de son analyse et jette le discrédit sur l'institution ». Ce communiqué a eu le mérite de mettre fin à toute controverse, car le scandale a peu été relayé dans la presse.

Il est regrettable de constater que ces deux affaires tentent de mettre à mal la probité de la *Consulta* ainsi que les valeurs de confiance et de solidarité qui guident son activité depuis toujours. ■ **Céline Maillafet**

Justice

La réforme pénitentiaire dans la tourmente

« C'est une honte ! », clame le secrétaire de la Ligue du Nord, Matteo Salvini, après que le gouvernement a approuvé, lors du Conseil des ministres qui s'est tenu à la mi-mars au lendemain des élections parlementaires, le décret législatif portant réforme de la loi pénitentiaire : « un gouvernement rejeté par les Italiens approuve encore des mesures en faveur des délinquants. Dès que nous serons au gouvernement, nous annulerons cette folie au nom de la certitude de la punition : celui qui commet une faute doit payer ! ».

Depuis 2013, plusieurs lois ont été adoptées dans les différentes matières pénales, que ce soit en droit pénal spécial, en procédure pénale, ou encore en droit pénitentiaire. Si ces réformes poursuivent chacune leur propre objectif, elles ont toutes pour point commun de contribuer à la réduction nécessaire de la population carcérale (diversification et développement des mesures alternatives aux peines privatives de liberté et à la détention provisoire entre autres. V. nos contributions à cette revue : *LLI*, n°3, 2013, pp. 21-23 ; n°4, 2014, pp. 5-6 ; n°5, 2014 ; pp. 14-16 ; n°6, 2015, pp. 20-23). Ces lois ont été adoptées à la suite de l'arrêt-pilote *Torregiani et autres c. Italie*, rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 8 janvier 2013, lequel a brusquement appelé le législateur italien non seulement à résoudre le problème de la surpopulation carcérale, mais aussi à remodeler l'ensemble du système des sanctions pénales, et en particulier la phase d'exécution des peines, selon les exigences du principe d'humanité de la punition.

Dans cette démarche, les autorités italiennes ont institué, en 2015, les États généraux de l'exécution des peines. Un important travail a alors été réalisé, destiné à accompagner les premières étapes de la future loi de délégation, avec le souci constant de faire évoluer la vision sociale de l'objet et de la finalité de la peine. Le 19 juillet 2017, trois commissions parlementaires sont créées pour élaborer la structure de la loi déléguant, au gouvernement, la responsabilité, entre autres, de la réforme de la loi pénitentiaire. Cette loi n° 103 du 26 juin 2017 (*GU*, n° 154, 4 juillet 2017), dite loi Orlando, peut être considérée, avec la loi pénitentiaire n° 354 du 26 juillet 1975, comme le plus grand plan de renouvellement de la phase d'exécution des peines en Italie. Le 22 décembre 2017, le gouvernement s'est engagé dans la rédaction du décret législatif portant réforme de la loi pénitentiaire.

Comme l'a expliqué le ministre de la Justice, Andrea Orlando, cette réforme est destinée à assurer le respect des impératifs conventionnels et constitutionnels et, particulièrement, à rendre effective la finalité rééducative de la peine. Pour ce faire, le ministre de la Justice explique : « nous devons évaluer le comportement du détenu. S'il a étudié ou travaillé à un moment donné, la peine doit pouvoir être transformée en un autre type de peine qui permette de rendre quelque chose à la société par le



travail et la réparation du dommage causé ». Le juge a alors un rôle essentiel puisqu'il lui revient d'évaluer, au cas par cas, l'évolution de la situation, du comportement et de la personnalité du détenu et de décider si ce dernier peut être libéré et bénéficier d'un aménagement de peine. À l'aune des statistiques que le ministère de la Justice a prises en compte lors de l'élaboration de la réforme, le ministre de la Justice précise que ces mesures devraient permettre de réduire la récidive : « le taux de récidive pour ceux qui purgent des peines de prison est de 60,4 %, alors qu'il est de 19 % pour ceux qui ont bénéficié de mesures alternatives à l'emprisonnement, il tombe même à 1 % pour ceux qui ont intégré le marché du travail ». Andrea Orlando conclut en indiquant : « nous sommes un pays qui dépense près de 3 milliards d'euros chaque année pour l'exécution des peines, mais malheureusement nous avons encore un taux de récidive parmi les plus élevés d'Europe. Avec cette réforme, nous allons dans une autre direction ».

Cependant, malgré l'important travail réalisé à l'occasion des États généraux de l'exécution des peines afin de sensibiliser l'opinion publique à l'utilité et l'efficacité des alternatives à l'emprisonnement et des aménagements de la peine, en pleine campagne électorale, cette réforme passe mal.

Les opposants à la réforme, tel le sénateur de *Forza Italia*, Maurizio Gasparri, accusent le gouvernement d'adopter des mesures « en faveur de ceux qui ont commis des crimes et qui sont en prison pour purger leur peine ». Pour les membres de la Ligue du Nord, la réforme pénitentiaire est encore une réforme destinée à vider les prisons, affectant par là la certitude de la peine, seule véritable garantie, selon eux, pour la sécurité des citoyens.

« Loi prisons vides », « certitude de la peine », telles sont les deux formules régulièrement employées par les opposants à ce texte (I) pour tenter de jeter le discrédit sur le contenu de cette réforme (II).

I. - LA RHÉTORIQUE POLITIQUE

L'expression « loi prisons vides » est apparue, en premier lieu, dans le vocabulaire des juristes pénalistes italiens, en 2010. Elle fut largement employée à partir du moment où le législateur a adopté, à la suite de l'arrêt pilote rendu en 2013, une série de lois permettant, par la mise en place de mesures alternatives à

l'emprisonnement et d'aménagements de la peine privative de liberté, de réduire la population carcérale. À l'origine, cette expression ne revêtait pas la connotation négative qu'elle a aujourd'hui. L'expression « prisons vides » était utilisée pour traduire la volonté législative de mettre en place une phase d'exécution des peines conforme aux principes constitutionnels d'humanité de la peine et de rééducation du condamné. Il ne s'agissait pas d'évoquer un quelconque renoncement à la peine. Certes, ces lois successives ont bel et bien eu un impact sur la surpopulation carcérale, en limitant le nombre d'entrants en prison et en augmentant le nombre de sortants. Ceci étant, elles n'ont pas vocation à « vider » les prisons de manière inconsidérée. Les mesures adoptées sont, avant tout, destinées à concevoir une phase d'exécution des peines respectueuse des principes constitutionnels et européens, en application desquels une peine ne doit pas être constitutive d'un traitement inhumain et dégradant, et doit, en vertu de l'article 27 alinéa 3 de la Constitution italienne, contribuer à la rééducation du condamné. Telle est la finalité de ces lois, qualifiées de « lois prisons vides ».

Mais cette formule, excessive donc inexacte, a, au cours de la campagne électorale, acquis une connotation négative. Aussi a-t-elle contribué à véhiculer l'idée que les alternatives à l'emprisonnement et les aménagements de la peine ne poursuivaient qu'un seul but : libérer purement et simplement les détenus sans considération pour la sécurité des citoyens. Pour répondre aux « lois prisons vides », les opposants à la réforme proposent alors un « plan prison ».

La seconde expression que l'on retrouve dans le discours des opposants à cette réforme est celle de « certitude de la peine ». Là encore, cette formule est problématique. Malgré son apparente simplicité, cette notion doit être précisée.

Qu'entend-on par « certitude de la peine » ? D'abord, il peut s'agir de la certitude du prononcé d'une peine en cas de commission d'une infraction. Cela renvoie aux questions relatives au passage de la peine légalement prévue à la peine prononcée et, plus précisément, à l'étude de la distinction entre la criminalité réelle (nombre d'infractions commises), la criminalité apparente (nombre d'infractions connues de la police), et la criminalité légale (nombre d'infractions sanctionnées). C'est pour assurer la certitude du prononcé de la peine que le législateur italien a, récemment, réformé le mécanisme de la prescription de l'action publique (v. notre contribution à cette revue, *LLI*, n° 7, 2015, pp. 15-18 ainsi que la loi n° 103 du 23 juin 2017, relative à la modification du Code pénal, du code de procédure pénale et de la loi pénitentiaire, *GU*, n° 154, 4 juillet 2017). Mais la « certitude de la peine » c'est aussi la certitude quant à la nature et au *quantum* de la peine qui sera prononcée si la responsabilité pénale d'une personne est établie. Cela renvoie alors au principe de fixité des peines. En application de ce principe (lequel s'oppose à celui de l'individualisation de la peine), la nature et le *quantum* de la peine prononcée doivent expressément correspondre à la nature et au *quantum* de la peine légalement prévue. Enfin, l'expression « certitude de la peine » renvoie à la certitude de l'exécution de la peine prononcée. Il ne s'agit alors plus du passage de la peine légalement prévue à la peine prononcée, mais du passage de la peine prononcée à la peine exécutée. Autrement dit, la « certitude de la peine », ainsi entendue, correspond à l'assurance qu'une peine prononcée sera une peine exécutée. C'est en ce sens que l'expression fut employée au cours de la campagne électorale à propos de la réforme pénitentiaire.

Mais en réalité, ni les opposants ni les partisans de cette réforme ne contestent la nécessité d'assurer la certitude de l'exécution de la peine. Chacun en convient : une peine prononcée doit être une peine exécutée. Ce n'est donc pas la question de la certitude de l'exécution de la peine qui est cachée sous le vocable de « certitude de la peine », mais celle de savoir de quelle manière la peine doit être exécutée.

Ainsi, lorsque les opposants à la réforme invoquent la « certitude de la peine », ils réclament, en fait, la certitude que la peine exécutée le sera selon les modalités prévues lors de son prononcé. C'est donc l'intangibilité des modalités d'exécution de la peine qui est réclamée au nom d'une certaine sévérité. Les défenseurs de la réforme estiment, en revanche, que la peine exécutée doit pouvoir revêtir des modalités différentes de celles de la peine prononcée au nom de la réalisation de l'objectif de rééducation du condamné. Dans une telle configuration, la certitude de l'exécution de la peine n'est pas affectée puisqu'une peine, même aménagée, est une peine exécutée. Simplement, la peine exécutée ne revêtira pas toujours les mêmes modalités d'exécution que celles initialement prévues dans la décision de condamnation.

Ces précisions terminologiques sont essentielles, car il est aujourd'hui fortement inscrit, de manière erronée, dans la conscience collective qu'une peine aménagée est une peine non exécutée. Il est alors facile de nourrir un sentiment d'impunité dans l'opinion publique en prétendant que le contenu de la réforme affecte la certitude de l'exécution de la peine et vise uniquement à vider les prisons.

Plus largement, le législateur souhaite multiplier les possibilités de recours aux mesures alternatives à l'emprisonnement et aux aménagements de la peine privative de liberté.

II. - LE CONTENU DE LA RÉFORME

S'il n'est pas possible d'exposer ici les nombreuses mesures contenues dans ce projet de décret législatif, il est néanmoins important de souligner que toutes tendent vers un même objectif : assurer la conformité à la Constitution de la phase d'exécution des peines et, particulièrement, assurer le respect des exigences de l'article 27, alinéa 3 de la Constitution aux termes duquel : « Les peines ne peuvent consister en des traitements contraires aux sentiments humanitaires et doivent viser à la rééducation du condamné ». Pour ce faire, la réforme pénitentiaire est bâtie autour de l'idée que la peine et son exécution doivent assurer le respect de la dignité des condamnés et correspondre à un projet individualisé de resocialisation.

Dans une telle démarche, le législateur a prévu, au premier paragraphe de ce projet de décret législatif, que les champs d'application du report de l'exécution de la peine (article 147, paragraphe 1, n° 2) du CP) et de la possibilité, pour le juge de surveillance, de prononcer, à la place d'un report de l'exécution de la peine, une mesure de détention domiciliaire (article 47-ter, paragraphe 1-ter de la loi pénitentiaire de 1975), seront étendus aux condamnés atteints d'une infirmité mentale grave. Il s'agit ici, à l'instar de ce qui existe actuellement s'agissant des condamnés atteints d'une infirmité physique grave, d'une part, d'éviter l'incarcération d'une personne à l'égard de laquelle la peine d'emprisonnement se présente comme un traitement inhumain et dégradant et, d'autre part, de pouvoir répondre aux besoins thérapeutiques de la personne condamnée.

Plus largement, le législateur souhaite multiplier les possibilités de recours aux mesures alternatives à l'emprisonnement et aux aménagements de la peine privative de liberté. En ce sens, il est, par exemple, prévu d'étendre la possibilité de formuler une demande d'aménagement de la peine prononcée, avant sa mise à exécution. Actuellement une telle demande peut être formulée, sous certaines réserves, par les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement d'un *quantum* inférieur ou égal à trois ans. Le législateur envisage alors d'intégrer dans le champ d'application de cette procédure, prévue à l'article 656, 5) du CPP, les peines

d'un *quantum* inférieur ou égal à quatre ans d'emprisonnement. On notera que le législateur italien vise ici des peines d'emprisonnement d'un *quantum* relativement important. En France, par exemple, les peines susceptibles de pouvoir être aménagées, avant leur mise à exécution, sont les peines d'un *quantum* inférieur ou égal à deux ans d'emprisonnement. Ceci étant, quand bien même le plafond retenu par le législateur français est plus bas que celui fixé par le législateur italien, il faut souligner qu'en France, comme en Italie, ce plafond augmente. Cette hausse est révélatrice, nous semble-t-il, du manque d'individualisation de la peine au stade de son prononcé. En effet, ces procédures, française ou italienne, d'aménagement de la peine, avant sa mise à exécution, conduisent à revenir sur les modalités d'exécution d'une peine qui vient d'être prononcée. Se pose alors la question de savoir si la juridiction de condamnation a bien, pour sa part, prononcé une sanction individualisée. Si tel est le cas, il ne devrait pas avoir lieu de revenir sur le choix de la sanction prononcée, avant sa mise à exécution, sauf à faire apparaître ces aménagements de la peine davantage comme des variables d'ajustement de l'incarcération que des mesures d'individualisation de la sanction.

Toujours dans la perspective de mettre en place une phase d'exécution des peines respectueuse du principe d'individualisation et contribuant à la réalisation, effective, de la finalité rééducative constitutionnellement assignée à la peine, le législateur délégué prévoit d'éliminer certains cas d'exclusion, certains automatismes et certaines présomptions légales absolues de dangerosité sociale. C'est l'objet du chapitre III de ce décret législatif intitulé « Dispositions sur l'élimination des automatismes et des cas d'exclusion dans le traitement pénitentiaire ». Ces cas d'exclusion, ces automatismes et ces présomptions légales absolues de dangerosité sociale, actuellement applicables à l'égard de certains condamnés (notamment les personnes condamnées à la prison à vie, celles condamnées pour association de type mafieux et celles en situation de récidive), imposent de déterminer les modalités d'exécution de la peine, principalement, au regard du fait commis, et non pas au regard de l'homme et de l'évolution de son comportement et de sa personnalité. Leur élimination permettrait alors au juge de surveillance de pouvoir procéder, au cas par cas, à l'évaluation de la situation du condamné et de l'évolution de son comportement, et de décider, après avoir apprécié les intérêts en jeu, si un aménagement de peine peut être accordé.

En ce sens, il est, parmi d'autres mesures, prévu de supprimer l'interdiction qui est faite au juge de surveillance de pouvoir prononcer une détention domiciliaire parentale ordinaire (prévue à l'art 47-ter paragraphe 1 lettre a) et b) de la loi pénitentiaire), à l'égard des personnes condamnées pour des infractions visées à l'article 4-bis paragraphe 1 de cette même loi (soit, entre autres, les personnes condamnées pour association de type mafieux), lorsque ces condamnés, parents d'enfants de moins de dix ans, refusent de collaborer avec la justice. Ainsi, la condition impérative de collaboration avec la justice devrait ici être supprimée. Cela ne signifie pas que ces condamnés se verront, dès lors qu'ils sont parents d'un enfant de moins de dix ans, automatiquement octroyer une détention domiciliaire parentale. Il reviendra au juge de surveillance, après évaluation du danger social que représente le parent détenu, de décider si une telle mesure peut lui être octroyée ou pas. En d'autres termes, le juge de surveillance pourra refuser d'accorder au condamné cette détention domiciliaire parentale ordinaire, mais il ne sera plus légalement empêché, quand bien même le condamné refuse de

collaborer avec la justice, de prononcer une telle mesure s'il l'estime envisageable (v. Cour const., *sent.* n° 239 de 2014, *GU*, 29 octobre 2014 ; *sent.* n° 76 de 2017, *GU*, 19 avril 2017).

L'autre aspect de la réforme concerne plus spécifiquement le droit pénitentiaire. Le législateur envisage d'instaurer des mesures destinées à permettre au détenu de maintenir ses liens familiaux (en ce sens il devrait être reconnu au détenu le droit d'être affecté dans un établissement aussi proche que possible du lieu de résidence de sa famille, la possibilité de communiquer avec les membres de sa famille *via* Internet notamment, et l'instauration de nouvelles justifications à l'octroi d'une permission de sortir pour raisons familiales), de pouvoir travailler (notamment grâce au développement de la semi-liberté et du travail à l'extérieur) ou étudier (entre autres, enseignement de la langue italienne pour les détenus étrangers), de pouvoir recourir à des moyens d'information et de communication (ouverture de messagerie et possibilités d'appels vidéo notamment pour les entrevues familiales) ou encore de pouvoir accéder à des soins médicaux si nécessaire.

Cet aspect de la réforme contribue également à la réalisation de l'objectif poursuivi par le recours aux aménagements de peine. Il faut dire que pour permettre au détenu d'adopter un comportement plus responsable, plus autonome et respectueux des règles sociales, il est indispensable d'améliorer ses conditions de détention. En d'autres termes, le droit pénitentiaire ne peut plus seulement servir à faire du condamné « un bon détenu », il doit également lui permettre de devenir « un bon citoyen ». À défaut, si le condamné n'a pas été placé en mesure de démontrer, dans le cadre carcéral, sa volonté de se réinsérer, il devient difficile de pouvoir apprécier sa capacité à pouvoir réintégrer la communauté. Les deux aspects de la réforme sont donc indissociables.

Pour conclure, les autorités italiennes, mues par la volonté d'instituer une phase d'exécution des peines plus respectueuse des principes conventionnels et constitutionnels, se sont engagées dans la rédaction d'un projet ambitieux. Il faut maintenant s'assurer que les moyens financiers et humains nécessaires à la mise en œuvre des mesures contenues dans ce projet seront suffisants. Qu'il s'agisse de peines alternatives à la détention ou

d'aménagements de peine, leur mise en œuvre nécessite la mise en place d'un suivi réel pour accompagner et contrôler le condamné dans la réalisation des obligations qui lui sont imposées. Ce suivi est indispensable tant pour le condamné que dans l'intérêt du reste de la société. Il est le seul véritable gage de réinsertion. Sans les moyens humains et financiers adéquats, l'efficacité de ces mesures risque d'être compromise. Ces mécanismes deviendraient alors, comme le soutiennent les opposants à la réforme, uniquement des instruments de gestion de la population carcérale qui érodent la peine sans poursuivre une politique pénitentiaire efficace à long terme, confortant l'idée selon laquelle cette réforme ne serait qu'une réforme « prisons vides ».

Pour l'heure, la réforme pénitentiaire n'est pas encore arrivée à son terme. Le projet de décret législatif, approuvé lors du Conseil des ministres de la mi-mars 2018, a été renvoyé en commission parlementaire pour un second et dernier avis, consultatif et non contraignant. Or, les membres du Mouvement cinq étoiles et de la Ligue du Nord, lesquels représentent 14 des 27 membres de cette commission, ont immédiatement indiqué leur volonté d'émettre un avis négatif pour faire pression sur le gouvernement, dans l'espoir qu'il abandonne ce projet. ■ **Catherine Tzutzuiano**



■ Point de vue

Le nouveau Gouvernement et le rôle de garantie du chef de l'État

« (...) Le rôle de garantie du président de la République n'a jamais subi, ni ne peut subir, de contraintes (...). L'incertitude quant à notre position sur l'euro a alarmé les investisseurs et les épargnants, italiens et étrangers (...). Il est de mon devoir, en procédant à la mission - que me confie la Constitution - de nommer les ministres, d'être attentif à la protection des économies des Italiens ». Par ces mots, prononcés dans son discours, le 27 mai dernier, le président de la République italien, Sergio Mattarella, justifiait le veto



qu'il opposait à la nomination de Paolo Savona aux fonctions de ministre de l'Économie - mettant fin, ainsi, à la première tentative de Giuseppe Conte de former un gouvernement *Cinque Stelle* (M5S) et *La Lega*. Que les déclarations du locataire du *Quirinale* aient enflammé les esprits ne doit pas surprendre, chacun entonnant le refrain de ses propres conceptions du rôle du président de la République. Pour certains, Sergio Mattarella n'aurait fait que préserver « l'unité nationale » qu'il représente aux termes de l'article 87 alinéa 1 de la Constitution ; pour d'autres, criant haro sur le chef de l'État, il aurait manqué à son obligation, inscrite à l'article 91, de « respecter la Constitution », ce qui devait justifier, dès lors, une procédure d'*impeachment* (prévue à l'article 90 de la Constitution).

À supposer qu'il existe une « vérité constitutionnelle », le juriste se trouve dans l'obligation de l'identifier et, par l'argumentation, d'en justifier l'essence. Sa boussole est le texte constitutionnel mais pas seulement. C'est bien connu, les précédents peuvent être de quelque secours, la pratique aussi.

1 - Sur le plan du prescrit constitutionnel, c'est le concept d'« unité nationale » qui doit d'abord retenir l'attention. Par la synthèse qu'elle opère, la formule laisse entrevoir une « somme » de compromis que le président de la République doit s'efforcer de trouver dans son activité quotidienne. L'exercice d'équilibriste auquel il doit s'astreindre pour y parvenir ne peut résulter que d'un savant dosage des différents intérêts en jeu (forces politiques / sociales, gouvernement / opposition, majorité / minorité). Des intérêts qui, dans une société « ouverte », donc rationnelle, sont en forte concurrence quand ils ne s'opposent pas. On le sait, la

conflictualité des sociétés modernes doit nécessairement être subsumée sous des concepts suffisamment opératoires pour permettre une forme d'apaisement. Un apaisement que le « gardien de la Constitution », en la matière, peut approcher en traçant la route. L'« unité nationale » que le président de la République italienne représente aux termes de l'article 87 alinéa 1 de la Constitution est un concept qui permet de dépasser les conflits, d'harmoniser les points de vue, de démêler l'écheveau embrouillé de l'ordinaire politique. Par la magistrature d'influence qu'il exerce, le chef de l'État est le seul qui soit en mesure d'atteindre ce résultat. L'identité interne et externe de l'Italie est assurément au cœur des intérêts qu'il doit protéger. C'est ainsi qu'il faut comprendre et approuver le refus du président Mattarella de nommer un homme aux convictions eurosceptiques connues. Après tout qui d'autre que le chef de l'État pouvait garantir le respect des articles 11, 81, 97, 117 et 119 de la Charte constitutionnelle, traduisant les engagements européens de l'Italie ?

Par ailleurs, et ensuite, l'article 92 alinéa 2 de la Constitution prévoit que « le président de la République nomme le président du Conseil des ministres et, sur proposition de celui-ci, les ministres ». Un argument simple de texte consiste à avancer l'idée selon laquelle la proposition d'un ministre peut tout aussi bien être acceptée que refusée. D'autant que la position de prééminence du chef de l'État - en fonction - ne fait aucun doute face à un personnage seulement *incaricato* qui, tout à ses discussions, attend le décret (éventuel) le nommant à ses fonctions... décret pris, précisément, par le président de la République.

2 - Sur le plan des précédents et de la pratique, le rôle décisif du président de la

République italienne, quant à la formation des gouvernements, a été signalé bien avant mai 2018. C'est ainsi que l'on parle, au-delà des Alpes, de « cabinet présidentiel » (ou « institutionnel ») pour désigner les gouvernements « discrétionnairement » approuvés par le chef de l'État. Parfois, d'ailleurs, les « interférences » présidentielles se sont traduites par l'explicitation

de contraintes programmatiques à l'adresse des *incaricati* (cf. les présidences Saragat, Cossiga, Scalfaro) quand elles ne concernaient pas le choix des ministres (cf. les présidences Pertini, Cossiga, Scalfaro, Ciampi et Napolitano). Certes, les constitutionnalistes italiens continuent de débattre sur le point de savoir si cet « activisme » - politique - est réellement conforme au rôle d'organe *super partes*, de « pouvoir neutre » (donc non-responsable politiquement) que la Constitution confie au chef de l'État. Mais l'on sait bien que les normes non écrites sont, selon la belle formule de Sir Ivor Jennings, « comme la chair qui habille les os desséchés du droit », en permettant bien des adaptations des textes constitutionnels.

3 - Alors Sergio Mattarella pouvait-il s'opposer à une proposition de nomination d'un ministre émanant de la coalition fraîchement élue ? S'il est acquis que le président de la République doit préserver l'unité nationale dans ses manifestations plurielles selon une dialectique subtile, pouvait-il aller, sans trembler, jusqu'à l'épreuve de force ? Répondre par la négative à cette question implique que l'on puisse imaginer *a priori* ce qui, selon la Constitution, relève du licite et de l'illicite comme si, les constituants ayant tout prévu, une frontière entre l'un et l'autre pouvait être tracée au cordeau. Tel n'est assurément pas le cas, de multiples nuances offrant des degrés différents empêchant, en la matière, l'idée même d'une précision chirurgicale. En réalité, ceux qui ont poussé des cris d'orfraie en considérant (trop vite) que le veto du chef de l'État était un acte dont le caractère illicite devait justifier la mise en accusation se sont tout simplement trompés. Inversant la perspective, ils n'ont pas vu (ou n'ont pas voulu voir) que l'on

ne pouvait mettre sur le même plan fonction de garantie de l'unité nationale et activité gouvernementale, la première se situant en surplomb des contingences politiques, fussent-elles, comme en l'espèce, liées à la formation d'un gouvernement issu d'une majorité

parlementaire. À tout le moins, ils eussent pu utiliser la procédure des conflits d'attribution entre les pouvoirs de l'État (article 134 de la Constitution) pour contester, devant la Cour constitutionnelle, la constitutionnalité du veto présidentiel pour en avoir le cœur net.

Finalement, le seul élément novateur de cet épisode qui a fait grand bruit tient, précisément, à la publicité qui en a été faite. ■ **Jean-Jacques Pardini**

■ Fiscalité

L'alchimie complexe entre le droit d'urgence, la crise et l'équilibre budgétaire

La crise financière de 2008 a fragilisé l'économie italienne, en creusant son déficit et en alourdissant le poids de l'endettement public. Sous la pression de la situation économique mais aussi et surtout de l'Union européenne, inquiète qu'un État membre de la zone euro pût dévisser et entraîner dans sa chute la monnaie unique, plusieurs réformes ont été entreprises. Une des plus importantes est la révision de l'article 81 de la Constitution, qui garantit désormais le principe de l'équilibre budgétaire (loi constitutionnelle n° 1 du 20 avril 2012). Des dispositifs législatifs ont également été adoptés, dans le sens d'une restriction des dépenses publiques ou d'une augmentation des recettes fiscales. Ces dispositifs ont fait l'objet de plusieurs recours devant la Cour constitutionnelle. D'événement économique, la crise est devenue ainsi très rapidement un événement juridique. Reste à savoir comment le processus s'est produit sans heurter de front le droit existant. La réponse à la question est donnée par la Cour constitutionnelle, dans une suite de décisions relatives au système fiscal. Il ressort de cette jurisprudence que la crise justifie l'adoption d'un droit d'urgence, au nom du maintien du principe d'équilibre budgétaire.



I. - L'UTILISATION DU DROIT D'URGENCE

Alors que la crise s'implante dans le paysage économique italien, le législateur réagit en prenant des mesures destinées à réduire les dépenses publiques. Il décide de bloquer les plus hautes rémunérations de la fonction publique d'État, en l'occurrence le salaire des magistrats et des universitaires (article 9 du décret-loi n° 78 du 31 mai 2010). De telles mesures ne risquent pas de soulever le mécontentement général de l'opinion publique ni même de l'ensemble des fonctionnaires. La majorité d'entre eux perçoivent des rémunérations bien inférieures à celle des fonctionnaires lésés. Néanmoins, les textes de loi sont déférés devant la Cour constitutionnelle afin qu'elle se prononce sur leur conformité à la Constitution (arrêt n° 223 de 2012 relatif au salaire des magistrats, arrêt n° 310 de 2013 relatif au salaire des universitaires).

La crise continuant à persister, le législateur s'attaque désormais aux pensions de retraite de la fonction publique qu'il soumet à une imposition exceptionnelle. Là encore, il prend soin de viser exclusivement les pensions les plus élevées, dépassant

les 90.000 euros bruts par an (article 18 du décret-loi n° 98 du 6 juillet 2011). Comme ces mesures ne suffisent pas à enrayer le déficit public, le législateur se résout à bloquer également le salaire de nouvelles catégories de fonctionnaires, moins privilégiées que les premières. Chaque fois, des recours sont engagés contre ses textes devant la Cour constitutionnelle (arrêt n° 116 de 2013 relatif aux pensions de retraite, arrêt n° 154 de 2014 relatif à la rémunération des fonctionnaires).

Le terme « législateur » doit être pris ici dans un sens très large car, en réalité, c'est le Gouvernement qui est l'auteur des textes. La Constitution italienne met à sa disposition un instrument qu'il a la possibilité d'actionner dans des circonstances particulières : ce sont les décrets-lois. Aux termes de l'article 77 de la Constitution, le Gouvernement peut adopter des mesures provisoires ayant force de loi dans des situations « extraordinaires de nécessité et d'urgence ». Bien que le décret-loi soit immédiatement efficace, il doit être présenté le même jour au Parlement afin qu'il le convertisse en loi. L'absence de conversion, dans un délai de soixante jours, entraîne la perte d'efficacité du décret-loi à partir du jour de son adoption (c'est-à-dire de manière rétroactive).

La crise étant considérée comme une situation « extraordinaire » par le Gouvernement, il réagit en mettant en œuvre le contenu de l'article 77 de la Constitution. Pour la doctrine italienne toutefois, l'utilisation des décrets-lois pose un problème d'ordre conceptuel : leur application est conditionnée par l'existence d'une « urgence », notion dont la prise en compte par le droit ne rejoint pas toujours les besoins propres à la notion de crise.

L'urgence est définie, dans le dictionnaire *Treccani*, comme des « situations imprévues de difficultés ou de danger, à caractère généralement transitoire (même si elles ne sont pas toujours d'une durée brève) » (A. PIZZORUSSO, « Emergenza, stato di », *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1993, www.treccani.it).

Parce que l'urgence est imprévue et dangereuse, elle constitue une situation extraordinaire, l'inverse par conséquent d'une situation ordinaire. Cette spécificité conduit le législateur à adopter un droit tout aussi spécial, dérogeant au droit ordinaire. Car le droit ordinaire, conçu pour gérer des situations ordinaires, est dans l'incapacité d'affronter l'urgence. Il peut inclure des procédures autorisant le recours à un droit d'urgence, comme c'est le cas du contenu de l'article 77 de la Constitution ; il ne peut certainement pas pousser la prévision jusqu'à fixer de façon préalable et abstraite les mesures ponctuelles qu'il convient de prendre lorsqu'on est confronté à une situation d'urgence. Le système juridique serait trop rigide et imposerait inévitablement des adaptations pour tenir compte de la variété des hypothèses d'urgence et ces adaptations ne seraient rien d'autre qu'un euphémisme pour désigner un droit d'urgence.

L'objectif d'un droit d'urgence est de rétablir la situation ordinaire et le droit ordinaire, ce qui confère au droit d'urgence une nature temporaire. Il est appliqué tant que la situation extraordinaire dure et il perd sa justification avec le retour à la normale. Là se trouve le point de divergence faisant du droit d'urgence un instrument partiellement inadapté pour régler une crise.

La crise est une notion très proche de celle de l'urgence, sans être synonyme. Elles se rejoignent sur un plan temporel : lorsqu'une crise apparaît, elle produit une urgence parce qu'il faut immédiatement réagir afin d'éviter sa propagation ; lorsqu'une urgence se manifeste, elle provoque une crise dans le sens d'une perturbation soudaine et brutale des fonctionnements sociaux habituels.

Le dictionnaire *Treccani* définit la crise comme un « déséquilibre traumatique et, plus généralement, un état plus ou moins permanent de désorganisation ». Il existe plusieurs formes de crises sociales, telles que les crises financière, institutionnelle, politique. Certaines se manifestent en même temps, d'autres se succèdent. Cette deuxième hypothèse est illustrée par la crise de 2008. Elle s'est d'abord présentée sous la forme d'une crise financière, née aux États-Unis d'une spéculation sur des actifs mobiliers risqués et de la faillite de banques systémiques ; puis la crise est devenue économique, entraînant la récession et le ralentissement généralisé des activités économiques.

L'apparition d'une crise est parfois soudaine mais cela ne signifie pas qu'elle est imprévue ni même d'une courte durée. En économie, la doctrine considère qu'il existe des cycles favorables et défavorables qui se succèdent, prévisibles donc, et d'une durée plus ou moins longue, dans tous les cas une durée supérieure à un an. La crise de 2008 continue de sévir en Italie dix ans plus tard, avec il est vrai beaucoup moins de force.

La différence entre la crise et l'urgence vient donc, là aussi, de leur aspect temporel : la crise peut perdurer pendant plusieurs années, voire une décennie, alors que l'urgence est un phénomène bref. Si elle se maintient dans le temps, ce n'est plus une urgence mais une crise. Se pose alors le problème de l'application du droit d'urgence à une crise économique : comment peut-on adopter des mesures provisoires pour traiter une situation de longue durée ?

La Cour constitutionnelle italienne a dû s'adapter à cette inadéquation entre le droit d'urgence et les caractéristiques de la crise. Écrire que la Cour « s'adapte » peut choquer ; en principe, c'est au législateur de s'adapter en prenant des mesures conformes à la Constitution, ce n'est pas à la Cour de faire cet effort. Rien n'interdirait ainsi au législateur d'utiliser des lois de droit commun au lieu de valider les décrets-lois tirés de l'article 77 de la Constitution. Il est cependant difficile de traiter une crise avec du droit ordinaire parce que la crise, comme l'urgence, représente une situation extraordinaire et la Constitution ne prévoit pas d'instruments susceptibles de traiter une situation de ce genre, hormis à l'article 77.

La Cour constitutionnelle considère que l'application des décrets-lois de l'article 77 doit être « temporaire », c'est-à-dire limitée à la période d'urgence. Elle précise, dans un arrêt de 1982 portant sur une législation anti-terroriste : « l'urgence, dans son acception la plus précise, est une condition certainement anormale et grave, mais aussi essentiellement temporaire » (arrêt n° 15 de 1982).

Le caractère temporaire des décrets-lois dépend des situations traitées. Par exemple, une incarcération préventive de quatre ans peut être prolongée d'un tiers temps sans que cela soit contraire à la Constitution (arrêt n° 15, préc.), mais il s'agit là d'une affaire de terrorisme. La crise économique, aussi grave soit-elle, n'a pas

les mêmes conséquences qu'une urgence terroriste en termes de sécurité et d'ordre public. C'est ce qui explique l'attitude stricte de la Cour constitutionnelle lorsqu'elle a examiné les premières mesures anti-crisis en 2012. Elle les a censurées au motif que le délai d'application du décret-loi, portant sur le blocage du salaire

des magistrats, dépassait la durée d'une année, ce qui lui apparaissait déraisonnable (arrêt précité n° 223 de 2012). Mais la crise s'est maintenue au-delà d'une année et la Cour a infléchi sa jurisprudence. Désormais, le blocage de salaire sur quatre ans n'est plus déraisonnable (arrêt précité n° 310 de 2013).

Article 81 alinéa 1^{er} de la Constitution italienne

L'État assure l'équilibre entre les recettes et les dépenses de son budget, en tenant compte des phases défavorables et des phases favorables du cycle économique.

L'objectif du droit d'urgence reste le même, quel qu'en soit l'usage : il vise à ramener l'ordre initial. C'est aussi une des raisons de son caractère temporaire. Le droit d'urgence dure le temps d'accomplir sa mission.

Avec la crise économique, la donne est un peu différente puisque l'objectif serait alors de retrouver une économie saine dans un État économiquement sain... ce qui n'était pas franchement le cas de l'État italien avant 2008, embourbé alors dans la mise en œuvre coûteuse de la réforme régionale. En fait de retour à une situation antérieure, caractérisée par un déficit public déjà inquiétant, le législateur aspire à une situation idéale d'équilibre budgétaire, éloignant ainsi un peu plus le droit d'urgence de sa véritable vocation.

II - LA RECHERCHE DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Faut-il voir dans le droit d'urgence l'instrument principal pour rétablir l'ordre ou n'est-il qu'un instrument secondaire, destiné à protéger les aspects vitaux de la société en attendant le retour au calme ? Selon la réponse donnée à cette question, la finalité du droit d'urgence diffère : si c'est l'instrument principal qui permet de reconstituer l'ordre, l'ensemble du droit positif devra être interprété au regard du droit d'urgence et tous les moyens seront bons pour réaliser l'objectif fixé du retour à l'ordre. On ne peut que songer à la formule du penseur allemand, Carl Schmitt, qui mesurait la souveraineté d'un État à sa capacité de « décider » sur « l'état d'exception » (C. SCHMITT, *Théologie politique*, 1922, rééd. Gallimard, 1988, p. 16. Rappelons à ce propos que le mot « crise », tiré du grec *Krisis*, signifie « juger », autrement dit « décider »). Mais lorsque l'État est le seul juge de ce qui convient pour rétablir l'ordre, des abus peuvent naître, des régimes autoritaires peuvent surgir. Les théories de Carl Schmitt ont ainsi fortement inspiré le régime nazi.

Cette acception du droit d'urgence doit être écartée, étant bien trop disproportionnée pour gérer une situation de crise économique. Certes, le nazisme est né aussi de la crise de 1929 et de la misère que le peuple allemand subissait depuis la Première Guerre mondiale, mais le traitement radical infligé par le nazisme à la crise économique a entraîné l'État allemand dans une spirale bien plus toxique que l'étaient les résidus du passé.

Si le droit d'urgence est à l'inverse un instrument secondaire pour le rétablissement de l'ordre, il devra servir à préserver l'essentiel. La réponse fait naître toutefois une nouvelle question : qu'est-ce qui est « essentiel » dans un État en crise, notamment lorsque cette crise est économique, est-ce le maintien des droits et libertés ou la recherche de l'équilibre budgétaire ?

Au début de la crise, l'État italien choisit la première option, adoptant de simples mesures de restrictions budgétaires dont les blocages de salaires en sont une expression. Les réactions de la Cour vont dans le même sens. Elle fait prévaloir le principe d'indépendance de la justice au détriment du principe d'équilibre budgétaire et considère par conséquent que le blocage des salaires des magistrats nuit à leur indépendance (arrêt précité n° 223 de

2012). Mais, sous la pression de l'Union européenne, l'Italie se décide à insérer le principe d'équilibre budgétaire à l'article 81 de la Constitution. Le nouvel article 81 prévoit une application modulable du principe en fonction des cycles économiques, ce qui laisse présumer une interprétation souple (voir encadré). La Cour prend néanmoins un virage important dans lequel elle fait prévaloir une conception plus rigide de l'équilibre budgétaire.

La jurisprudence sur les blocages de salaires est symptomatique de ce revirement. Alors que la *Consulta* avait commencé à définir - curieusement - ces blocages comme une forme d'imposition spéciale sur le revenu, permettant de la sorte l'application des garanties constitutionnelles des contribuables telles que le principe de la capacité contributive, elle dénie leur nature fiscale à partir de 2013 (arrêt n° 304 de 2013). Ce ne sont plus des recettes au profit de l'État mais des économies de dépenses ; les blocages de salaires et pensions n'alimentent plus le budget public, ils l'empêchent de se creuser. Derrière l'apparence d'une simple différence sémantique se dessine une importance différence symbolique. Il y a un monde entre enrichir un patrimoine et le préserver de la ruine. Quant aux garanties des contribuables, leur application est désormais sans objet.

L'arrêt n° 10 de 2015 est lui aussi révélateur de la nouvelle jurisprudence constitutionnelle. La Cour censure en l'espèce un décret-loi (n° 112 de 2008, article 81) qui institue un impôt spécial sur le bénéfice des sociétés exerçant dans le secteur hydrocarbure. La censure est justifiée par le fait que l'impôt frappe l'ensemble du bénéfice de la société assujettie et pas

seulement la partie dépassant le seuil d'imposition. Les garanties des contribuables semblent primer mais le principe d'équilibre budgétaire est lui aussi protégé, grâce à une manœuvre processuelle particulièrement astucieuse. La Cour décide en effet que la suppression du dispositif fiscal ne vaut que pour l'avenir, de sorte que les sociétés ayant déjà versé l'impôt spécial sur le bénéfice ne pourront pas en demander la restitution.

L'État italien ne peut évidemment pas compter sur ces seules mesures fiscales ou semi-fiscales pour redresser son budget. Il faut des réformes structurelles, par exemple la remise à zéro de la fiscalité régionale et locale, entreprise avec la réforme de l'article 119 de la Constitution (adoptée en même temps que la réforme de l'article 81, dans la loi constitutionnelle n° 1 du 20 avril 2012). Le droit d'urgence, lui, est nettement inadapté à cet objectif en raison de son caractère conjoncturel. Il n'est pas là pour engager des réformes profondes parce qu'elles éloigneraient définitivement l'ordre juridique de son état antérieur à la crise. En réalité, le problème vient plus du principe de l'équilibre budgétaire que de la notion de crise. C'est un principe de droit, ayant vocation donc à être appliqué de manière permanente, c'est-à-dire bien au-delà de la période de crise et du droit d'urgence.

La véritable différence n'est pas entre le droit d'urgence et la notion de crise, les deux étant frappés de temporalité, quelle que soit la durée réelle de la crise. La véritable différence apparaît entre ces deux notions et celle de l'équilibre budgétaire, entre la temporalité des unes et la permanence de l'autre. ■ **Sylvie Schmit**

■ Société

Les migrants au cœur de la campagne des élections législatives et de la politique du Gouvernement

Il y a quelques années, l'Italie était à la recherche d'une politique d'accueil des migrants que l'on avait pu qualifier de « responsable » (LLI n° 4, pp. 6-8). Désormais, les choses ont bien changé. L'Italie est entrée dans une ère de refus d'accueil des migrants. Selon les chiffres publiés par le ministère de l'Intérieur, plus de 16.707 migrants ont débarqué sur les côtes italiennes du début de l'année 2018 jusqu'au 5 juillet. Malgré le fait que ce chiffre soit en forte baisse (puisque en 2017, l'Italie accueillait 119.369 personnes et en 2016, 181.436), l'Italie est dépassée (ce problème n'est pas nouveau, voir notamment LLI n° 7 pp. 14-15) et les migrants sont désormais considérés comme les causes de tous les maux des Italiens (problèmes de chômage, sentiment d'insécurité, charge budgétaire...) Aussi, rien d'étonnant à ce que la thématique des migrants ait été au cœur des élections parlementaires. Elle a porté au pouvoir deux partis dont les programmes étaient parmi les plus « durs » (I) en

matière d'émigration : les populistes du *Mouvement Cinq Étoiles* (ci-après M5S) et les extrémistes de droite de *La Ligue*. Matteo Salvini, ministre de l'Intérieur et patron de l'extrême droite, déclarait dès sa prise de fonction, le 3 juin, « l'Italie ne peut pas être le camp de réfugiés de l'Europe », « le bon temps pour les clandestins est fini : préparez-vous à faire vos valises ». Spécialiste de déclarations-chocs, il assure pourtant sur son compte Twitter ne pas vouloir adopter une ligne dure, mais une ligne de bon sens (II).

I. - LES MIGRANTS OU L'ENJEU CRUCIAL DES ÉLECTIONS

Peu de temps avant les élections, la société italienne manifestait sa colère au sujet de l'immigration clandestine. On assistait à plusieurs actes racistes, notamment à Macerata (une jeune femme avait été assassinée par un homme originaire du Niger, en réprimant un membre d'un groupuscule d'extrême droite avait fusillé plusieurs personnes originaires d'Afrique).

La plupart des partis politiques comprenaient très bien la lassitude des italiens et, l'exploitaient en mettant en avant dans la campagne électorale les propositions relatives à l'immigration. Les différentes propositions contenues dans les programmes (disponibles sur le site du ministère de l'Intérieur depuis le 31 janvier conformément à l'article 4, al. 1, lettre a, b, c de la loi n° 165



de 2017), leurs proximités ou au contraire leur opposition, permettent d'expliquer en partie pourquoi c'est la coalition M5S et la Ligue qui est aujourd'hui au pouvoir.

Le Parti démocrate proposait de « combattre les trafiquants de personne, la guerre et les persécutions ». Cela n'est que la prolongation de la loi Minniti qui a renforcé les accords avec les pays de transit (Libye et Niger) en leur donnant les moyens nécessaires financièrement et militairement de limiter les flux de migrants. Si cette politique a conduit à une nette diminution du flux des migrants, elle semble aujourd'hui épuisée. En effet, avant les élections, 64 % des Italiens jugeaient cette politique insuffisante. Ce programme se limitait à des considérations générales sur l'immigration. En ne consacrant pas de développements conséquents à la politique migratoire, le parti démocrate faisait un mauvais choix, ce qui explique sûrement le score plutôt faible de 18,7 % du parti à la chambre des députés.

Forza Italia, envisageait quant à elle, un « plan Marshall » dans les pays de transit et particulièrement la Libye ; elle souhaitait conclure un accord international afin de créer des camps de réfugiés dans les pays de transit et afin de bloquer le départ des embarcations. Cette force politique mettait également l'accent sur le renvoi des migrants et souhaitait expulser plus de 466.000 migrants clandestins afin de rétablir la sécurité dans le pays. Malheureusement, les mesures proposées par le centre-droit n'avaient rien d'innovant et ne constituaient que la prolongation de la ligne déjà prévue par U. Bossi et G. Fini. Ces propositions permettaient d'emporter la conviction de seulement 14 % des Italiens. Cependant, compte tenu de leur éloignement d'avec les mesures du M5S, elles ne favorisaient pas la participation de *Forza Italia* à la coalition gouvernementale.

Totalement à l'opposé des autres programmes, on trouve les mesures proposées par Pietro Grasso au sein de *Liberi e Uguagli*. Il y était proposé l'abolition de la loi Bossi-Fini, la mise en place de permis de recherche et de travail. Il souhaitait également la création d'un système unique d'asile au niveau européen afin de remplir au mieux le devoir humanitaire. Il soulignait enfin qu'il fallait rénover le système d'accueil afin de dépasser la politique de « gestion extraordinaire » des migrants qui a conduit à trop de scandales. Cette ligne traditionnelle de gauche ne recevait qu'un très faible accueil auprès des électeurs.

Le M5S utilisait, quant à lui, un slogan fort « *Sbarchi zero* » que l'on peut traduire par « Zéro débarquement ». Huit pages étaient consacrées à la politique migratoire dans

le programme du parti populiste. Il accusait le parti démocrate d'avoir joué le jeu du business de l'immigration. Dans les grandes lignes, le programme entendait bloquer l'accès aux frontières, mais aussi travailler sur les causes de l'émigration. En pratique, il s'agirait de mettre en place un embargo sur les armes dans les pays en guerre et la mise en place d'une véritable coopération pour le développement économique dans les pays d'Afrique. Le M5S souhaitait également la modification du règlement de Dublin qui condamne les pays méditerranéens à accueillir les migrants en introduisant un système de relocalisation obligatoire. Les arguments développés par le parti permettaient à ce dernier d'emporter le plus grand nombre des sièges à la chambre des députés (soit 37,2 %).

Enfin, la Ligue, le parti d'extrême droite, faisait de la lutte contre l'immigration son cheval de bataille. D'ailleurs, après les événements de Macerata, le parti gagnait 4 % dans les sondages. Il mettait en avant la nécessité d'une collaboration

*Le ministre de
l'Intérieur est
également favorable
au rétablissement des
contrôles à la
frontière.*

avec les pays africains afin d'éliminer les causes économiques des migrations (tout comme le M5S). La priorité était de restaurer le contrôle aux frontières et notamment aux frontières maritimes, quitte à bloquer les navires humanitaires. Sur le territoire italien, le programme prévoit le renforcement des contrôles et le renvoi des migrants irréguliers. Et ce sont les programmes durs, proches, mais aussi complémentaires, de La Ligue et du M5S qui ont permis leur succès aux élections parlementaires de ce mois de mars 2018 et ont conduit à leur association dans la coalition au pouvoir.

II. - LA NOUVELLE POLITIQUE « TRÈS FERME » D'ACCUEIL DES MIGRANTS, MISE EN ŒUVRE PAR MATTEO SALVINI

Tant au niveau national, qu'au niveau européen, le nouveau gouvernement italien, et plus particulièrement le ministre de l'Intérieur, Matteo Salvini, entend adopter une toute nouvelle politique, qui tranche avec celle menée jusqu'alors par le gouvernement de centre-gauche.

Au niveau européen, comme cela était prévu dans les programmes des deux partis, il est question de demander la modification du règlement de Dublin afin de répartir les migrants dans l'ensemble des pays européens. Contrainte par l'Union européenne, l'Italie a créé des centres d'enregistrement en 2015. Cette structure vise à assurer un enregistrement effectif en Italie, ce qui en vertu du règlement de Dublin, l'oblige à accueillir les migrants et à étudier leur demande d'asile. À l'issue des sommets récents, Matteo Salvini se disait plutôt satisfait car 70 % des demandes avaient été adoptées (notamment celle de répartir les migrants dans les différents pays européens et de régler le problème au départ des pays de transit). Toutefois, il restait prudent et attend la mise en œuvre effective des nouvelles règles.

Le ministre de l'Intérieur est également favorable au rétablissement des contrôles à la frontière. L'Autriche rétablissait le contrôle à la frontière à Brenner et Matteo Salvini entend bien faire de même. Le Président de la République Sergio Mattarella, en déplacement en Europe, début juillet, exprimait toute son inquiétude concernant la volonté des pays européens de fermer les frontières en vue de l'arrivée des migrants. Le chef de l'État italien déclarait « il est irresponsable de remettre en cause la liberté de mouvements des Européens » et précisait que « depuis la mi-2017 à la mi-2018, les arrivées (de migrants) par la Méditerranée ont diminué de 85 % et cela devrait permettre à tous les gouvernements de ne pas céder à l'émotivité ».

Matteo Salvini applique également une politique plutôt ferme en matière d'accès aux frontières maritimes. Le refus d'accueillir dans les ports italiens les deux navires humanitaires, l'Aquarius et le Lifetime, en sont les témoignages les plus éloquents, mais ils ne sont que l'application du programme de La Ligue. Pour Matteo Salvini, les ONG jouent le jeu des passeurs : « personne ne m'enlèvera la certitude que l'immigration clandestine est un business et voir que les gens se font de l'argent sur des enfants qui meurent ensuite me met en colère ».

Il entend par ailleurs consacrer son action sur les expulsions. Il a ainsi adopté une directive en matière de droit d'asile dont l'objectif affiché est de durcir les conditions de mise en œuvre de la protection humanitaire. Il propose également de réaffecter le budget relatif à l'accueil des migrants aux expulsions.

S'il ne peut être reproché à Matteo Salvini de mettre en œuvre le programme de la Ligue et du M5S en matière d'immigration, plusieurs voix discordantes commencent à se faire

entendre. Les premières notes d'un désaccord entre les institutions italiennes se font sentir. Alors que la directive Salvini relative au droit d'asile entre en vigueur, le Président de la Chambre des députés Roberto Fico (du M5S) déclarait « je crois que nous devons bien accueillir l'immigration, mais cela doit être synonyme d'intégration. Parce que s'il n'y a pas d'intégration, il y a misère et insécurité sociale ».

De même, le commandant Gregorio De Falco, sénateur du M5S, estimait irresponsable de fermer l'accès aux ports notamment quand il y a un risque de naufrage. S'il est d'accord avec le fait que des mesures fermes doivent être adoptées, il précise qu'il faut néanmoins privilégier la vie humaine.

Si la politique migratoire est l'une des thématiques ayant permis de construire

cette coalition entre le M5S et la Ligue, on le voit certains points brûlants peuvent mettre à mal tout accord politique... Cela démarre-t-il le compte à rebours vers une future « *verifica* » (une sorte d'examen politique collectif au cours duquel chacun fait le compte de continuer à gouverner ensemble) ? Affaire à suivre. ■ **Céline Maillafet**

■ Vie politique

Focus sur quelques éléments clés des élections générales et du nouveau gouvernement

I. - LE RÉSULTAT DES ÉLECTIONS EST-IL VRAIMENT SURPRENANT ?

Au lendemain des élections générales italiennes du 4 mars 2018, toute la presse européenne s'est émue de la montée des « populismes » et/ou des « extrêmes » en Europe. Si les *articles de presse* n'ont pas manqué de retenir l'attention de l'opinion publique, ils démontraient souvent une méconnaissance de la situation politique italienne des derniers mois et même des dernières années.

Absolument tous les sondages qui ont précédé l'élection annonçaient le bouleversement qui est finalement intervenu. L'incompréhension tient sans doute à l'adéquation, pour une fois réelle, entre ces mêmes sondages et les résultats finaux.

Alors que les intentions de vote tendaient, ces dernières années, à surestimer le score d'un parti comme le M5S, lors de cette élection, le parti fondé par Beppe Grillo et désormais dirigé par Luigi Di Maio, a dépassé tous les pronostics : attendu entre 25 % et 30 %, le M5S recueille finalement presque 33 % des votes.

De même, les « déchirements » au sein du Pd se concrétisaient dans les sondages par un échec annoncé, et finalement bien réel, de l'ancien président du Conseil avec moins de 19 % des votes.

Enfin, l'évolution des lignes politiques du M5S et de la Lega et l'utilisation d'un nouveau mode de scrutin, le *Rosatellum bis* (voir C. SEVERINO, « *Habemus Legem !* L'Italie se dote (enfin) d'une nouvelle loi électorale », *LLI*, n° 11, 2017, pp. 25-27), ont fini de creuser un écart notable entre les coalitions dites de droite et de gauche. De surcroît, le M5S, grand vainqueur de ces élections a décidé, pour la première fois de sa jeune histoire, de lier des alliances, pour le meilleur... ou pour le pire.

II. - LA CHUTE DU PD FAVORISÉE PAR CELLE DE MATTEO RENZI

Pour autant, ces élections du 4 mars 2018 sont celles de la fin d'un règne, celui du Parti démocrate et plus largement celui du Pd de Matteo Renzi, celui d'un Pd modéré et résolument pro-européen. Une fin de règne annoncée donc qui trouve son fondement dans la volonté forcenée de Matteo Renzi de rester à la tête du parti entraînant ainsi la « désertion » de nombreux cadres. Matteo Renzi s'est imposé, a dirigé le pays et perdu ces dernières élections en faisant de la politique comme il l'a toujours fait : en tentant de convaincre mais à défaut en écartant d'une main de fer tous ceux qui refusent de se soumettre. Sans jamais remettre en cause sa méthode, celui qui avait propulsé le Pd à 40 % des votes lors des élections européennes de 2014 a, à nouveau, démissionné (il l'avait déjà fait après l'échec de sa réforme constitutionnelle

en 2016) à l'issue de ces élections. Non sans laisser un parti plus que jamais éclaté et non sans prendre, malgré tout, quelques assurances sur le devenir de ce même parti.

Entre « arrogance » et « ego surdimensionné », ses opposants ne manquent pas de qualificatifs à l'encontre de Matteo Renzi. Fondées ou non, ces critiques n'ont eu de cesse de l'affaiblir et surtout d'affaiblir son parti.

Après avoir largement usé de la légitimité procurée par ses victoires électorales, M. Renzi a méticuleusement écarté tous ses opposants : *exit* les cadres historiques du parti comme Massimo D'Alema et Pierluigi Bersani, les opposants à sa prise de pouvoir au sein du Pd ou sa marche vers la présidence du Conseil (Enrico Letta), ceux qui n'adhéraient pas à sa proposition de réforme ou encore ceux qui pouvaient incarner un nouvel élan pour le parti (Pietro Grasso). L'effervescence des premières victoires retombées, ces grands bouleversements n'ont eu de cesse d'isoler M. Renzi au sein de son propre parti. Certes, il a su conserver une base forte lui permettant d'être réélu à la tête du parti après sa démission (à la suite de l'échec de référendum constitutionnel), mais en agissant de la sorte, il a réduit considérablement sa base électorale. Le faible score du Pd lors de ces élections législatives est en corrélation directe avec ces choix.

L'élément post-élection intéressant est la prise de position de M. Renzi à l'égard du M5S. En effet, le score électoral des *grillini*, cumulé à une volonté de prendre un véritable virage politique (voir ci-après), laissait clairement penser qu'une alliance entre les deux mouvements était possible. Pourtant, dès la défaite actée, Matteo Renzi affirmait que le Pd, comme cela avait été annoncé, ne formerait aucune coalition avec les mouvements populistes tels que la Ligue ou le M5S et que le parti « jouerait son rôle au sein de l'opposition ». De fait, et malgré sa démission, M. Renzi a pu peser sur la formation du nouveau gouvernement puisqu'il a lui-même été élu sénateur et qu'il a parfaitement maîtrisé les candidatures du Pd avant l'élection : les nouveaux parlementaires du parti lui sont donc totalement fidèles.

Une fois de plus, l'ancien président du Conseil perd son pari mais garde une véritable mainmise sinon sur son parti au moins sur le « noyau renzien » constitué des parlementaires.

Ce positionnement n'était pas sans risque d'autant plus que, contre toute attente, ces élections ont démontré un véritable virage politique du M5S qui entend désormais exercer le pouvoir.

III. - LA MUE DU M5S

Jusqu'à ces élections, la position politique du mouvement était simple et claire : pas d'alliance. L'ombre de Beppe Grillo et d'une volonté de strict rejet de la classe politique plaçaient le M5S dans une position politique aussi inédite que difficilement justifiable. En effet, premier parti du pays depuis les élections générales de 2013 (seulement devancé par les deux grandes coalitions, celle de centre gauche de Pier Luigi Bersani et celle de centre droit de Silvio Berlusconi), par ailleurs à la tête de villes comme Rome et Turin (depuis 2016), il devenait impossible au parti de poursuivre son œuvre de décrédibilisation de la classe politique alors qu'il constituait lui-même sa plus importante représentation.

C'est ainsi que le M5S, au cours d'une campagne savamment orchestrée, a amorcé sa « mue ».

Les éléments déterminants de cette transformation du parti sont, sans conteste, la conjonction d'un retrait de Beppe Grillo avec l'avènement, intelligemment orchestré, d'un nouveau leader, Luigi Di Maio.



Alors qu'il a été le grand architecte, avec Gianroberto Casaleggio, de la construction du parti et qu'il en a été l'indispensable voix, la réussite politique du mouvement - au niveau national à partir de 2013 - a eu pour effet de marginaliser la personnalité mais surtout le discours de Beppe Grillo. À moins, et cela est plus vraisemblable, qu'il ne se soit lui-même marginalisé (preuve évidente d'une volonté de rester à l'écart, il est lui-même à l'origine du règlement du M5S interdisant à toute personne condamnée d'être candidat pour le parti, alors qu'il a lui-même fait l'objet d'une condamnation dans les années 1980). La « machine » électorale et politique qu'est devenu le M5S n'intéressait peut-être plus vraiment le comique italien. Homme de contestation, se révélant plus en tribun qu'en chef de parti, plusieurs facteurs démontraient une lassitude voire un désintérêt à l'égard de la gestion d'un mouvement devenu une véritable « machine » politique. La mise en place d'un directoire (dont était membre L. Di Maio) dès novembre 2014 illustrait déjà une volonté de retrait. Dans les mois qui suivaient, les nombreux dysfonctionnements au sein du parti (et notamment au sein de sa représentation parlementaire avec une vague de démissions et d'exclusions) avaient convaincu B. Grillo du caractère trop précoce de ce retrait : le directoire fut ainsi maintenu (sans que l'on sache trop, sur l'instant, avec quel rôle) mais la « voix fondatrice » du M5S avait rapidement fait son retour, un peu contraint, sur le devant de la scène politique. Par ailleurs, le décès de Gianroberto Casaleggio (en avril 2016) a sans doute précipité la volonté de B. Grillo de prendre ses distances avec le parti. Si le comique a toujours été la figure de proue du M5S, il était communément admis que G. Casaleggio en était l'idéologue (et même le « gourou » pour certains anciens membres du mouvement). Personnalité controversée mais véritable dépositaire de la ligne de conduite du parti, il a sans doute été plus déterminant encore que Beppe Grillo dans la construction puis dans le fonctionnement du parti. En bref, si le comique italien était le communicant, le cofondateur du mouvement en était l'éminence grise et le véritable politique du binôme. De quoi laisser un Beppe Grillo quelque peu orphelin de celui qui avait construit avec lui cette entité que personne n'attendait.

Même l'idée d'un retrait volontaire du fondateur, ne justifie pas pour autant, de manière évidente, le vif succès de Luigi Di Maio. Militant de la première heure (alors qu'il n'a que vingt ans), ce dernier gravit tous les échelons du « non-parti » jusqu'à être élu député de Campanie en 2013. Le 21 mars de la même année, il

devient le plus jeune vice-président de la Chambre des députés de l'histoire italienne. Pour autant, sa personnalité et son discours détonnent en comparaison des envolées - plus ou moins lyriques, souvent moins - de Beppe Grillo. Orchestrée ou non, la succession est évidente, le chantre de l'antipartisme a laissé la place à un leader qui pousse le parti sur la voie de la « normalisation » et de l'« institutionnalisation ». Initialement soutenu par le comique, ce dernier a depuis largement pris ses distances avec le nouveau leader. D'aucuns considèrent que B. Grillo s'est rapidement senti trahi par le positionnement politique de L. Di Maio, après sa prise

de pouvoir en septembre 2017. Quitte à voir du machiavélisme là où il n'y a que du renoncement, la situation semble moins évidente qu'il n'y paraît. Plus simplement, deux facteurs laissent à penser que la mue du M5S, ne s'est pas faite sans l'aval de son fondateur, qui malgré tout, ne souhaitait pas y participer.

Le premier facteur tient tout autant à la popularité de Beppe Grillo qu'à sa mainmise sur le parti. Luigi Di Maio est le successeur désigné et naturel du leader car,

par le jeu des primaires en ligne (caractéristiques du M5S), il n'aurait jamais pu être désigné contre la volonté du fondateur. Non seulement Beppe Grillo l'a « adoubé » mais de surcroît lors d'une primaire où il n'avait pas véritablement d'opposants... Par ailleurs, encore aujourd'hui, la popularité du fondateur est telle qu'il est difficile d'imaginer Luigi Di Maio résister à l'éventuelle volonté de retour de Beppe Grillo (qui reste, comme il se définit lui-même le « garant » du parti). Il semble plus évident que le comique, par conviction, désintéret ou simple refus de se renier, ne pouvait participer à cette normalisation du mouvement, mais pour autant, il ne s'y est pas féroceement opposé. Les succès électoraux, l'exercice du pouvoir et la réalité politique ont démontré que l'antipartisme du M5S avait atteint ses limites et que le seul moyen d'ancrer le mouvement dans le paysage politique italien était, en quelque sorte, de devenir « un parti comme les autres », au sens d'un parti qui scelle des alliances, gouverne le pays, et ne peut se contenter de s'opposer à tout et à tous.

Le second facteur qui laisse penser que la mue du M5S est mûrement réfléchie et préparée tient au fait que Luigi Di Maio a pu s'imposer sans heurter une grande partie de l'électorat *grillinite*. Alors qu'il semble diamétralement opposé à Beppe Grillo, la contestation chère au M5S n'a pas pour autant été mise de côté durant la campagne : la communication et les communicants ont simplement été dédoublés. Là où Beppe Grillo incarnait seul le parti, la campagne électorale a été conduite par Luigi Di Maio mais également par Alessandro Di Battista, un jeune cadre du parti, qui lui, incarne parfaitement l'esprit du M5S de Beppe Grillo. Jeune cadre du parti (il aura quarante ans en août), il figure sur la liste des *Amis de Beppe Grillo* lors des élections municipales à Rome dès 2008, puis il devient porte-parole du mouvement dans la région Latium et est élu député en 2013. Comme Luigi Di Maio, il est nommé membre du Directoire du M5S en 2014. Passionné par l'Amérique du Sud, il est parfois vu par la presse italienne comme le « Che Guevara » du mouvement. Pourtant, la guerre de succession qui semblait se dessiner entre les deux hommes n'a pas eu lieu. Non seulement, une voie royale est ouverte à Luigi Di Maio grâce aux primaires mais A. Di Battista annonce très rapidement qu'il ne sera pas candidat aux élections parlementaires de 2018 mais participera activement à la campagne. Cela a permis de mettre en place une campagne basée sur un double discours, parfois difficile à concilier mais qui n'a, au regard des scores électoraux, pas

choqué la base électorale du M5S, bien au contraire. Ainsi, comme dans un tour de passe-passe dont seul le M5S a le secret, alors que Luigi Di Maio faisait campagne pour une normalisation du parti, en affirmant qu'il était apte à diriger le pays, Alessandro Di Battista lui, reprenait dans le même temps les arguments contestataires classiques de Beppe Grillo en fustigeant tout à la fois, la campagne électorale, les partis et les candidats en lice pour les élections ou encore le fonctionnement des institutions. Ce dédoublement du discours et des hommes, sans affrontement direct et personnel, a largement construit le succès électoral du M5S. Cela dit, cette atténuation partielle de l'antipartisme du mouvement n'a pas servi que le M5S. En effet, la Lega de Matteo Salvini a largement récupéré ces arguments, repositionnant le discours politique d'un parti en perte de vitesse depuis de nombreuses années.

IV. - LA REPRISE DES ARGUMENTS POPULISTES PAR LA LEGA

Si Luigi Di Maio est l'homme du renouveau du M5S, Matteo Salvini est sans conteste celui de la Lega. Les similitudes entre les deux hommes sont d'ailleurs nombreuses. Assez jeunes, ils sont tous les deux les successeurs désignés par leurs illustres prédécesseurs (B. Grillo et U. Bossi) qu'ils ont pourtant largement « trahis » en prenant la tête de leurs partis respectifs. Si L. Di Maio a « ajouté » un nouveau volet au discours du M5S, Matteo Salvini a quant à lui, complètement « réorienté » le discours de la Ligue, en positionnant le parti sur un créneau jusqu'ici détenu par le seul M5S : une contestation de la classe politique illustrée par un discours ultra populiste et même extrémiste.

On le sait, historiquement, la Ligue du Nord est née, en 1989, de l'union de six mouvements autonomistes régionaux d'Italie du Nord (*Lega Lombarda*, *Liga Veneta*, *Piemont Autonomista*, *Union Ligure*, *Lega Emiliano-Romagnola* et *Alleanza Toscana*) prônant l'indépendance de la Padanie (une invention de la Lega pour décrire le *Val Padana* ou plus globalement toute la partie continentale et septentrionale de l'Italie) puis le fédéralisme (et plus précisément le fédéralisme fiscal). Dirigé pendant de nombreuses années par Umberto Bossi, il connaît son « heure de gloire » dans les années 2000 (surtout entre 1999 et 2003 puis entre 2008 et 2011), en s'alliant aux coalitions de centre-droit de Silvio Berlusconi. De 2011 à 2013, la Ligue du Nord cumule des scores électoraux en berne auxquels s'ajoutent des ennuis judiciaires importants pour son leader, Umberto Bossi. C'est dans ce contexte que le désormais vice-président du Conseil des ministres prend la tête de la *Lega Nord*, le 7 décembre 2013, à l'occasion d'un congrès extraordinaire.

Matteo Salvini est un cadre du parti depuis de nombreuses années. Il adhère à la Ligue du Nord en 1990 alors qu'il n'a que dix-sept ans et devient conseiller municipal de Milan en 1993 (mandat qu'il exercera jusqu'en 2003). En parallèle, à partir de 1997, il devient journaliste, essentiellement au sein des organes de presse et de communication du parti (journaliste pour le quotidien *Padania* puis, à partir de 1999, il travaille au sein de *Lega Radio Padania Libera*). Toujours très impliqué dans les campagnes politiques, il est député européen de 2004 à 2006 et depuis 2013... un comble pour l'euroscéptique qu'il est (élu député en 2008 puis en 2013, il démissionne à chaque fois pour préserver son mandat européen). Son ascension au sein du parti est vue avec bienveillance par Umberto Bossi jusqu'au Congrès de 2013. À cette occasion, il s'oppose notamment à Umberto Bossi qui

entend reprendre la main sur le parti qu'il a dirigé. Dans une primaire à quatre, M. Salvini l'emporte très largement avec plus de 82 % des votes. Dès sa prise de pouvoir, le nouveau leader ne cache pas la nouvelle ligne politique qu'il entend donner au parti. Il affirme ainsi que la priorité est la sortie de l'euro et que cet objectif ne peut être atteint qu'en collaborant avec les partis européens qui y sont également opposés (donc les partis d'extrême droite européen). Depuis, il n'a eu de cesse d'œuvrer en ce sens, y compris en Italie, en se rapprochant notamment du mouvement *CasaPound* (dont le nom fait référence au propagandiste du fascisme, Ezra Pound) ou encore du parti *Fratelli d'Italia*.

En plus de cet euroscepticisme, Matteo Salvini a emprunté aux partis d'extrême droite (mais aussi au M5S), la rhétorique de rejet des politiques et des partis « traditionnels ». Il fonde ainsi son discours politique sur la primauté des Italiens (avec un slogan limpide : « Les Italiens d'abord ! ») en liant directement, parfois au prix de rapprochements grossiers, les difficultés économiques du pays avec la crise migratoire (n'hésitant pas à refuser l'aide financière proposée par l'Union européenne pour l'accueil des migrants, v. dans ce numéro, C. MAILLAFET, « Les migrants au cœur de la campagne des élections législatives et de la politique du Gouvernement », p. 19 et s.) et par ricochet, ce choix politique lui permet de se distinguer des partis précédemment au pouvoir.

Si les arguments ont fait mouche lors du scrutin, ces derniers ne sauraient suffire au regard des réformes attendues par l'électorat italien. Mais de ce point de vue, et il s'agit là encore d'un argument partagé avec le M5S, la Ligue entend faire peser les choix politiques sur ce même électorat en développant une « démocratie plus directe » qui lui permettrait de se positionner

comme le simple dépositaire des souhaits politiques des citoyens. Toute la question est de savoir si ce renouveau de la participation citoyenne sera à même de réconcilier les Italiens avec la politique (en ce sens, et notamment sur le M5S, v. M. BARDIN, « Les partis politiques face au numérique : entre adaptation stratégique et émergence de nouveaux mouvements », in M. BARDIN, M. FATIN-ROUGE STEFANINI, P. JENSEL-MONGE, C. SEVERINO (dir.), *La démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalité*, Confluence des droits [en ligne], 2018, pp. 75-98). Cette alliance hétéroclite des deux



partis a cependant rompu l'accord entre la Lega et une troisième force, *Forza Italia*, que l'on ne présente plus.

V. - FORZA ITALIA ET SILVIO BERLUSCONI, LES GRANDS PERDANTS ?

De prime abord, *Forza Italia* pourrait constituer le premier accroc au renouveau politique que veulent incarner le M5S et la Lega. En effet, si les deux premiers partis peuvent se targuer de symboliser une forme de nouveauté politique (même si cela est surtout vrai pour le M5S), il est loin d'en être de même pour *Forza Italia*. Un peu oubliés par les observateurs, les scores électoraux du parti sont loin d'être anodins, et cela pour au moins deux raisons.

D'une part, les résultats *stricto sensu* positionnent le parti de Silvio Berlusconi comme la troisième force politique au sein de la Chambre des députés (104 députés, derrière les 222 députés du M5S et les 124 élus de la Lega, mais largement devant *Fratelli*

d'Italia qui recueille seulement 32 sièges) et comme la deuxième force au Sénat (avec 61 sénateurs). D'autre part, ces résultats doivent être appréciés à l'aune des bouleversements qui rythment la vie du parti depuis plusieurs années. En effet, non seulement, l'autorité de Silvio Berlusconi a largement été remise en cause, notamment à la suite de ses ennuis puis de ses condamnations judiciaires, mais face à cette situation *Forza Italia* a dû faire face à la défection de membres importants. En 2013, Angelino Alfano, longtemps présenté comme le « dauphin » de S. Berlusconi, décide de fonder le Nouveau Centre Droit (Ncd) et de collaborer avec la coalition menée par le *Pd* de Matteo Renzi. Il en fait de même avec le Gouvernement Gentiloni, en fondant Alternative populaire en 2017. En 2015, Denis Verdini et Raffaele Fitto quittent également le parti. Le premier, membre de la formation depuis la première heure, quitte FI pour fonder l'Alliance libéral-populaire-Autonomies (*Alleanza liberalpopolare-Autonomie*, ALA) alors que le second, ancien président de la région des



Pouilles (sous l'étiquette FI), las d'être exclu du *cerchio magico* du « Caïman » (« cercle magique », constitué de Mariarosaria Rossi, Giovanni Toti, Francesca Pascale et Deborah Bergamini), fait scission et fonde *Conservatori e Riformisti*, puis *Direzione Italia* en 2017 avant finalement de rejoindre la coalition *Noi con l'Italia* à la fin de cette même année. En bref, depuis plus de trois ans, les candidats potentiels à la succession d'un Silvio Berlusconi qui refuse, envers et contre tout de quitter la scène politique, désertent le parti.

Dans un tel contexte, les dernières élections législatives peuvent être analysées comme une victoire pour *Forza*

Italia, même s'il est certain que ce n'est pas le sentiment de Silvio Berlusconi, qui n'a pu peser autant qu'il l'aurait souhaité sur la nouvelle majorité.

L'alliance de la campagne a ainsi volé en éclats très rapidement. Le rapprochement entre Matteo Salvini et Luigi Di Maio a été vécu par Silvio Berlusconi comme un affront. À nouveau éligible (après une décision du Tribunal de Milan en mai dernier), le chef de *Forza Italia* avançait même l'idée d'un retour à la présidence du Conseil des ministres à la condition que Matteo Salvini cesse ses tractations avec le *M5S*. Non seulement sa proposition est ignorée par la Lega mais de surcroît l'accord de gouvernement avec le *M5S*, faisant la part belle à la justice et à l'anticipation des conflits d'intérêts, rendait la désignation de S. Berlusconi tout à fait inconcevable. Il n'en fallait pas plus à ce dernier pour rompre l'accord conclu avant les élections et s'opposer clairement à son allié d'hier. Ainsi, début août, *Forza Italia* s'allie au *Pd* pour bloquer la nomination de Marcello Foa (un journaliste proche de la Ligue) à la direction de la Rai.

Il en découle une situation qui laisse à penser que *Forza Italia* est le grand perdant de ces élections. Ainsi, hormis la désignation de Maria Elisabetta Alberti Casellati à la présidence du Sénat, les dissensions entre Silvio Berlusconi et Matteo Salvini ont condamné toute participation potentielle de *Forza Italia* au Gouvernement Conte (à la nomination duquel le parti s'est d'ailleurs opposé).

En conclusion, la position singulière de FI au sein des deux chambres du Parlement place le parti dans une « position d'attente » : si la presse ne manque pas d'affirmer que les élus du parti risquent de se lasser et d'être tentés de rejoindre la coalition gouvernementale, la fragilité et les incertitudes liées au devenir de cette dernière pourraient placer, d'ici quelques mois, le chef de *Forza Italia* dans la position de « sauveur » qu'il affectionne tant. Il y a fort à parier que c'est le pari actuel de Silvio Berlusconi. ■ **Michaël Bardin**

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

Crédits photos : (p. 1) Alessandro Di Meo / (p. 2) Sebastien Podvin / (p. 3) europeanfoundation.org / (p. 5) salto.bz / (p. 7) Stefano Rellandini / (p. 8) Adrian Gryczuk / (p. 10) firenzepost.it / (p. 12) assoedilizia.wordpress.com / (p. 13) Frank Rumpfenhorst / (p. 15) irpinia24.it / (p. 16) quirinale.it / (p. 17) sppcsf.com / (p. 19) federicadieni.it - M5S / (p. 22) democratica.com / (p. 23) european parliament - flickr / (p. 24) European people's party - flickr.

La Lettre d'Italie (LLI) - n° 12 - 2018 - Tous droits réservés

LA LETTRE D'ITALIE

Droit & vie politique italienne

Revue fondée 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

Julien Giudicelli

Chérie Faval

Céline Maillafet

Jean-Jacques Pardini

Sylvie Schmitt

Diletta Tega

Catherine Tzutzuiano

Contact rédaction :

contact.lalettreditalie@gmail.com

ISSN électronique : 2264-1726

ISSN : 2267-1455

Dépôt légal : 3^e trimestre 2018

Dépôt INPI : 543149

Facebook & Twitter



Tous les numéros de
La Lettre d'Italie

sont disponibles sur :

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