

LA LETTRE D'ITALIE

Droit & vie politique italienne

Directeur de la rédaction : Michaël BARDIN, docteur en droit

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

ÉDITORIAL

par Maryse Baudrez,

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

Professeur à l'Université de Toulon

Passo dopo passo, après les « 100 jours », la course aux « 1.000 jours » pour changer l'Italie. Sans nul doute, c'est sur cette ambition que s'inscrit la politique de Matteo Renzi et, sous ce titre, Michaël Bardin a choisi de centrer le numéro 5 de *La Lettre d'Italie*.

Ambitieuse, la volonté de réformes l'est certainement mais est-elle à la hauteur de l'espoir des citoyens italiens ou se résume-t-elle à une opération de communication alimentée par quelques mesures populaires, diverses déclarations et conférences de presse ? « Plus le temps passe, plus le séduisant "effet Renzi" s'estompe et moins le jeune président du Conseil n'a droit à l'erreur ». Ce n'est, pour autant, pas sous le signe du pessimisme que Michaël Bardin inscrit ses propos mais bien sous le signe de l'interrogation.

De fait, certaines réformes en cours, même si elles n'aboutissaient pas pleinement, sont en « bonne voie » (cf. Céline Maillafet) et elles sont bien le signe d'une *svolta* en Italie. Ainsi, en est-il de la réforme très attendue du Sénat. Il n'est pas à exclure, en effet, écrit Paolo Passaglia, que « la réforme constitutionnelle, à l'instar des précédentes, échoue mais le fait que les sénateurs, bien qu'avec quelques réticences, aient accepté une réforme qui ferait du Sénat une institution totalement nouvelle (...) représente un point de non-retour pour l'une des questions fondamentales des réformes constitutionnelles italiennes, c'est-à-dire l'élimination du bicamérisme parfait et un nouveau rôle à attribuer au Sénat ».

D'autres réformes constitutionnelles sont aussi discutées : elles apparaissent, aux yeux de l'observateur étranger, parfois nécessaires (l'adoption d'une nouvelle loi électorale dite *Italicum* ; la réforme des articles 71 et 75 de la Constitution relatifs à l'initiative législative populaire et au référendum abrogatif, parfois mineures (la réforme de l'élection du chef de l'État),

Sommaire :

- . La réforme du Sénat et le paradoxe des réformes
- . Le mariage homosexuel : entre négligences et incompréhensions
- . La modernisation de la répression dans la lutte contre le crime organisé
- . Actualité de la Cour constitutionnelle
- . L'affaire *Torregiani*, un an après
- . Régions : La fin de la « saga » piémontaise
- . La suppression des sections spéciales des TAR
- . Chassé-croisé à la présidence du Conseil : le « raccourci » de Renzi
- . Réforme et communication, les maîtres-mots de l'action du Gouvernement
- . La réforme du droit du travail
- . La « bonne école » : une réforme en 12 points
- . Révision constitutionnelle : une révision en « bonne voie »
- . F. Mogherini quitte le Gouvernement pur la Commission européenne
- . La notion fiscale de revenu en Italie



parfois inutiles et dangereuses car purement circonstanciées (la suppression du Conseil National de l'Économie et du Travail ; la suppression des antennes des Tribunaux Administratifs Régionaux, *cf.* Michaël Bardin, Céline Maillafet).

Le législateur ordinaire est tout autant sollicité. Certaines réformes étaient attendues : la législation du 17 avril 2014 contre le crime organisé même si elle « ne semble pouvoir prétendre qu'à refréner l'ascension de la criminalité organisée » car l'ensemble des phases de la répression révèle « une inaptitude à appréhender et à restreindre le crime organisé » (*cf.* Tatiana Disperati) et parfois, le problème, non résolu, revient devant le juge fiscal (*cf.* Sylvie Schmitt) ; le décret-loi n° 92 du 26 juin 2014 qui, à la suite de l'adoption des différentes mesures de lutte contre la surpopulation carcérale, met en place des recours à finalité « compensatoire », visant à obtenir réparation du préjudice subi par une personne incarcérée dans des conditions contraires à sa dignité (*cf.* Catherine Tzutziano) ; la réforme du droit du travail, le « Jobs Act » voulu par Matteo Renzi et initié par la loi du 16 mai 2014 (*cf.* Laurent Pennec).

Enfin, le silence du législateur conduit aussi les juridictions à devoir garantir les droits fondamentaux : la Cour constitutionnelle et la Cour de cassation ont été appelées à se prononcer sur l'existence d'un droit à la vie familiale pour les couples homosexuels. L'article 2 de la Constitution qui dispose que « la République reconnaît et garantit les droits inviolables de l'homme, comme individu et comme membre de formations sociales où s'exerce sa personnalité (...) » a permis à la Cour constitutionnelle de rattacher les unions homosexuelles à ces formations sociales. Mais cette ouverture ne conduit pas pour autant la Cour constitutionnelle, suivie par la Cour de cassation, à déclarer pour les unions homosexuelles un droit au mariage, ou même un droit à la transcription du mariage célébré à l'étranger (*cf.* Massimo Cavino).

Sur de tels sujets, le consensus étant bien difficile, le législateur reste muet.

D'autres projets de réformes (rénovation de l'école, politique familiale) suscitent quelque perplexité sur le but poursuivi. Opérations de communication, sans nul doute, destinées à pérenniser un électorat trop fragile car plein d'espérance, cela est indéniable. Certes, la « méthode Renzi » semble avoir convaincu une partie de l'opinion publique et surtout de l'électorat, comme l'ont démontré les résultats des élections européennes mais, comme le note Michaël Bardin, « si le bilan auprès de l'opinion publique est assez largement positif, même au prix de formules parfois aux limites de la démagogie (le rapprochant de Silvio Berlusconi et même de Beppe Grillo), il n'en va pas de même pour une partie de la presse et de la classe politique ». Quant à la majorité parlementaire sur laquelle repose le Gouvernement Renzi, elle est des plus hétéroclites et « elle se fait et se défait en permanence selon les sujets abordés y compris dans son propre camp ».

On comprend que dans un tel contexte, la majorité parlementaire nécessaire pour élire les deux juges constitutionnels n'a toujours pas été réunie : 21 tours de scrutin pour un seul juge élu¹ ! Les attermoissements des parlementaires en la matière ne sont certes pas une nouveauté en Italie mais, dans la période actuelle de crise économique, les citoyens italiens n'apprécient guère ce qui pourrait ressembler à une « farce »... ■

¹ Dans les heures précédant la finalisation de ce numéro, le Parlement italien a élu, avec 630 voix, Silvana Sciarra, professeur de droit du travail à l'Université de Florence.

■ La voix d'Italie (1/2)

La réforme du Sénat et le paradoxe des réformes : quelques réflexions sur le projet de révision constitutionnelle en discussion

par Paolo Passaglia

Maître de conférences en droit public comparé à l'Université de Pise

Discuter d'un projet de réforme constitutionnelle en Italie est sans doute un exercice « à haut risque ». L'expérience recommande, en effet, d'être très prudent : cela fait désormais trente ans environ que l'on parle souvent de réformes constitutionnelles. À plusieurs reprises le sujet a été au premier plan de l'agenda politique et à de nombreuses occasions la classe politique et l'opinion publique paraissent d'avis qu'une réforme était finalement inéluctable. Des commissions spéciales ont été instituées, pour élaborer des projets de réforme « globale » de la Constitution (notamment les Commissions présidées par Aldo Bozzi en 1985, par Ciriaco De Mita et puis Nilde Iotti en 1992, et enfin Massimo D'Alema en 1997). Le Parlement est même parvenu à adopter un texte de réforme globale, qui a été, par la suite, rejeté par le peuple lors du référendum des 25 et 26 juin 2006. Malgré tous ces projets, et tous les textes et les études qui ont été préparés, la Constitution n'a pas encore fait l'objet de réformes majeures, hormis celle de 2001 concernant le Titre V^e de la seconde Partie, portant sur les rapports entre l'État, les Régions et les autonomies locales. Effectivement, si ce n'est que la réforme de 2001 a eu une portée considérable sur l'activité des pouvoirs publics (y compris de la Cour constitutionnelle, du fait de l'augmentation spectaculaire du contentieux entre l'État et les Régions, dérivant de l'ambiguïté - pour ne pas s'acharner sur les rédacteurs - du texte de la réforme), on aurait bien pu emprunter à Ésope l'image de la montagne qui accouche d'une souris.

Or, au début du mois de septembre 2014, la situation n'a guère changé, au moins du point de vue des résultats concrets, ce qui pourrait inviter à attendre encore quelques mois pour se livrer à une analyse (et même pour remplir les pages d'une chronique) d'une réforme constitutionnelle en cours de discussion, pour ne pas devoir constater, *a posteriori*, l'inutilité du discours entrepris. S'il est vrai que le projet actuel de réforme constitutionnelle est sans doute l'un des plus importants jamais entrepris, force est de constater qu'aujourd'hui la procédure est loin d'être achevée, pour ne pas dire que, malgré les débats qui se tiennent à tous les niveaux (politique, doctrinal, de l'opinion publique), la machine réformatrice s'est simplement mise en marche. Certes, un projet de loi constitutionnelle a bien été déposé au bureau d'une Chambre, et celle-ci a bien adopté le texte, après l'avoir amendé. Cependant, un long chemin reste à faire : l'article 138 de la Constitution, en effet, requiert qu'un texte de loi constitutionnelle soit adopté en termes identiques par les deux Chambres par deux délibérations successives. En outre, entre la première et la seconde délibération, trois mois au moins doivent s'écouler : autant dire qu'aucune réforme ne sera adoptée en 2014 (la

seconde Chambre doit encore débiter la première lecture et, après le vote, elle devra attendre trois mois avant de procéder à la seconde délibération).

Mais ce n'est pas uniquement une question de temps. Les obstacles encore à franchir sont de taille : par exemple les Chambres, lors du second vote, devraient s'exprimer à la majorité absolue des membres (alors qu'en première lecture la majorité simple, c'est-à-dire la majorité des membres présents, est suffisante). Le nombre de voix en faveur de la réforme détermine le sort de la procédure, car si les deux Chambres adoptaient, lors de la seconde délibération, le texte à la majorité des deux tiers des membres, alors la suite de la procédure consisterait uniquement en la promulgation par le Président de la République et la publication de la loi de réforme constitutionnelle à la *Gazzetta*

Ufficiale della Repubblica italiana. Par contre, si la majorité était comprise entre la majorité absolue (car à défaut, la réforme aurait échoué) et la majorité des deux tiers, alors une nouvelle phase s'ouvrirait : cinq cent mille électeurs, cinq Conseils régionaux (les assemblées législatives des Régions) ou un cinquième des membres de l'une des Chambres pourraient, dans un délai de trois mois, demander qu'un référendum soit organisé. Ce serait donc au peuple de



se prononcer sur la réforme, à l'instar de ce qui s'est produit en 2001 (les électeurs ayant confirmé le vote parlementaire de la réforme du Titre V^e de la seconde Partie de la Constitution) et en 2006 (la réforme proposée par le Gouvernement Berlusconi III ayant été rejetée).

Il est donc encore beaucoup trop tôt pour prédire l'adoption de la réforme en discussion.

Pourquoi, donc, en parler à ce stade ?

En premier lieu, parce qu'il est indiscutable que le projet de réforme présentée par la Ministre Boschi est l'un des plus ambitieux de l'histoire républicaine. S'il était adopté, en effet, les institutions italiennes connaîtraient des changements majeurs : entre autres, le bicamérisme parfait qui est l'une des particularités italiennes aurait vécu, de même qu'un organe expressément prévu par la Constitution, le Conseil National de l'Économie et du Travail, serait aboli, ainsi que les Provinces, qui ont été jusqu'à présent l'une des deux collectivités locales constitutionnellement reconnues avec les Communes.

Un autre aspect qui ne paraît pas négligeable est que l'initiative de la réforme vient du Gouvernement. Il s'agit de la deuxième fois que cela se produit, la précédente était celle de la réforme globale proposée par le Gouvernement Berlusconi III. Dans l'histoire républicaine, une convention avait été établie selon laquelle la réforme de la Constitution était une affaire

ressortissant au Parlement et en 2006, le rôle joué par le Gouvernement avait été d'ailleurs contesté en ce qu'il portait atteinte à cette convention. Désormais, la convention ne paraît plus être valide, puisqu'un nouveau Gouvernement, et notamment un Gouvernement qui est l'expression de forces politiques très différentes, s'est engagé directement dans la procédure de révision, au point que le Président du Conseil des ministres, M. Renzi, n'a pas hésité à l'insérer parmi les objectifs fondamentaux de son Gouvernement.

L'importance de la procédure en cours réside, toutefois, et surtout, dans ses perspectives de réussite eu égard à son objet : s'il est vrai que de nombreuses réformes proposées ont échoué durant ces dernières décennies, il est vrai aussi que la procédure en cours ne semble pas dépourvue de chances d'aboutir.

Le sujet majeur de la réforme est sans doute le bicamérisme, et notamment la structure et les pouvoirs du Sénat. Les changements envisagés à cet égard sont très importants : le Sénat tel qu'il a été prévu par le Constituant de 1947 est destiné à laisser la place à une institution totalement différente. Depuis que l'on souhaite réformer la Constitution, le Sénat a toujours fait l'objet de propositions de réformes. Son institution, du reste, avait été le résultat d'un compromis, au sein de l'Assemblée constituante, entre les forces qui voulaient une Chambre haute représentative des Régions ou des professions (sur le modèle irlandais de Sénat corporatif) et les forces marxistes, qui refusaient le Sénat en raison du principe qui impose la représentation unitaire de la souveraineté du peuple. L'option bicamériste avait donc été retenue, mais la concession aux partisans du monocamérisme s'était traduite par une seconde chambre qui était, à quelques exceptions près, une sorte de « photocopie réduite » (avec la moitié moins de membres) de la Chambre des députés.

Au fil des ans, cette « photocopie réduite » a attiré de fortes critiques, notamment pour le ralentissement qu'elle imposait - et impose - à la procédure législative (tout texte de loi nécessitant le vote des deux Chambres en termes identiques), sans que la fonction de « chambre de réflexion », qui devait être propre au Sénat, puisse être exercée de manière efficace, justement en raison de l'identité quasiment absolue de la composition des deux Chambres. La réforme électorale de 2005 avait changé en partie la situation, en ayant différencié de manière significative la Chambre des députés (où la coalition majoritaire au niveau national recevait une prime prédéterminée) et le Sénat (où les primes étaient distribuées au niveau régional, au profit des coalitions majoritaires sur le territoire, ce qui engendrait un effet de compensation au niveau national). Mais les effets de cette différenciation n'ont pas été très positifs, ils ont même accru les difficultés pour légiférer sans pour autant engendrer de bénéfices remarquables quant à une plus grande réflexion sur les textes de loi. En définitive, la question du bicamérisme est restée jusqu'à présent sans solution et elle a même été aggravée par les critiques que l'on a adressées au système électoral (que M. Calderoli, le ministre qui avait proposé la loi électorale, avait lui-même défini comme une « vacherie »). Les critiques sont enfin arrivées jusqu'à la Cour constitutionnelle, qui, par son arrêt n° 1 de 2014, a déclaré le système des primes à la majorité contraire à la Constitution : la réforme électorale est ainsi devenue non seulement envisageable et souhaitable, mais aussi impossible à différer. La perspective de toucher à la réglementation de la composition des Chambres impliquait de repenser le bicamérisme, car le retour à d'autres formules électorales aurait pu produire, à nouveau, un système de

bicamérisme parfait qui était désormais perçu comme un anachronisme.

Entretemps, la crise économique et une campagne de presse visant à critiquer les coûts soi-disant exorbitants des institutions et des privilèges de la classe politique nourrissaient le vent réformateur dans le but d'éliminer autant que possible les sources de gaspillage des ressources publiques. Les Provinces (à tort ou à raison : ce n'est pas le lieu d'en discuter) ont été les premières victimes de cette vague démagogique, le Conseil National de l'Économie et du Travail les a rapidement suivies ; le Sénat, du moins le Sénat tel qu'il résulte du compromis de l'Assemblée constituante, ne pouvait pas rester sain et sauf. C'est peut-être pour cette raison que le Gouvernement, dans son projet de loi constitutionnelle, a osé proposer une réforme de la Chambre haute qui, en d'autres temps, n'aurait eu aucune chance d'être adoptée, tant elle bouleversait les équilibres entre les deux Chambres et changeait le Sénat. Et pour cette même raison, peut-être, le Gouvernement n'a pas hésité à présenter son projet au Sénat. Il y a encore quelques années, il aurait d'abord recherché le vote de la Chambre des députés, afin de faire pression sur les sénateurs et les convaincre d'accepter des changements qui auraient très probablement eu une influence décisive sur leur carrière politique. Au printemps 2014, cette tactique ne paraissait plus nécessaire, car, face au mécontentement populaire à l'égard de la paralysie institutionnelle, le refus sénatorial d'un changement aurait bien pu conduire à l'abolition même de la Chambre (ce qui avait été d'ailleurs proposé par une partie de la classe politique).

Or, après le vote de l'assemblée sénatoriale du 8 août, la réforme du Sénat paraît une possibilité concrète, plus concrète que jamais. Néanmoins, force est de constater qu'à présent si l'on sait très bien ce que l'on ne veut plus (le bicamérisme parfait), on ne sait pas encore vraiment ce que l'on veut. En effet, les sénateurs ont voté un texte qui était très différent de celui proposé par

le Gouvernement, notamment pour ce qui a trait à la composition de la Haute Chambre.

Le Gouvernement avait proposé un « Sénat des autonomies », composé des présidents des Régions et des Provinces autonomes de Trente et de Bolzano, des maires des Communes chefs-lieux des Régions et des Provinces autonomes, ainsi que pour chaque Région, de deux conseillers régionaux, élus par les Conseils régionaux parmi leurs membres et de deux maires par Région, eux-mêmes élus par une assemblée composée des maires de la Région. Le Président de la République pouvait nommer sénateurs, avec un mandat de sept ans, vingt-et-un citoyens ayant illustré la Patrie par de très hauts mérites dans les domaines social, scientifique, artistique et littéraire. L'idée était d'avoir un Sénat qui représente aussi bien les Régions que les Communes, qui privilégie la représentation des exécutifs régionaux et locaux (seuls les membres élus par les Conseils régionaux et ceux nommés par le Président de la République n'ayant pas de responsabilités administratives) et, surtout, qui assure aux Régions une représentation paritaire, selon le modèle du Sénat américain.

À la suite d'un accord entre les principales forces politiques, le texte présenté par la Ministre Boschi a été complètement modifié, au point que l'on aurait du mal à comparer ce dernier avec le texte qui a finalement été adopté le 8 août dernier. Même le nom du Sénat a changé : il n'est plus question d'un « Sénat des autonomies », mais bien d'un retour au traditionnel « Sénat de la République ». Le nombre de sénateurs a été réduit à cent, comme

À la suite d'un accord entre les principales forces politiques (...) même le nom du Sénat a changé : il n'est plus question d'un « Sénat des autonomies », mais bien d'un retour au traditionnel « Sénat de la République ».

Les modifications adoptées, lors de l'examen du texte par le Sénat, ont été tellement importantes que l'on a du mal à imaginer qu'au cours de l'examen par la Chambre des députés, elles puissent toutes être acceptées sans réserve. Il est donc fort probable qu'une navette se produise et, par conséquent, que le Sénat soit, à nouveau, appelé à se prononcer sur le texte, tel qu'il sera amendé par la Chambre basse.

le Sénat américain, mais le principe de la représentation paritaire a été éliminé : désormais, le nombre de sénateurs par Région est déterminé proportionnellement à la population régionale, exception faite d'un seuil minimal d'au moins deux sénateurs par Région et par Province autonome. Le Président de la République peut nommer cinq membres (au lieu de vingt-et-un), tandis que les quatre-vingt-quinze autres sénateurs sont élus par les Conseils régionaux (pour chaque Région, au moins l'un d'entre eux doit être maire d'une commune de la Région). Le nouveau Sénat devient donc l'expression des pouvoirs législatifs régionaux, ne s'ouvrant guère à la représentation des Communes et des pouvoirs exécutifs. Le risque est celui de négliger la représentation des territoires (ce qui était l'objectif originnaire du projet présenté par la Ministre Boschi) au profit d'une montée en puissance du clivage politique : les Conseils régionaux doivent élire les sénateurs, en accord avec leur composition et les résultats des élections régionales, de manière à ce que les membres élus par chaque Région soient l'expression des différentes forces politiques.

Par rapport au texte original, on peut se demander si le Sénat sera encore en mesure d'exercer de manière efficace le rôle de représentation des autonomies territoriales. Les amendements qui ont été adoptés lors de l'examen parlementaire, d'ailleurs, semblent aller dans un sens différent. Si l'impossibilité pour le Sénat de voter la confiance au Gouvernement est restée la pierre angulaire du nouveau système (qui reconnaît un monopole de la Chambre des députés en la matière), le pouvoir législatif de la Chambre haute a été remarquablement renforcé par rapport au texte du Gouvernement. Dans celui-ci, le Sénat avait les mêmes pouvoirs que la Chambre des députés seulement dans la procédure de révision constitutionnelle, tandis que, pour la législation ordinaire, le Sénat n'avait qu'un pouvoir de veto suspensif. Ce veto n'avait pas une portée très significative, car la Chambre des députés pouvait le surmonter par une nouvelle délibération sauf si la loi touchait à certaines matières, et notamment à celles concernant directement les autonomies. Dans ce cas, la Chambre des députés devait voter le texte de loi à la majorité absolue. Dans le texte adopté par le Sénat, celui-ci a récupéré une position d'égalité avec la Chambre basse pour la législation relative à la réglementation du référendum, les fonctions et l'organisation des collectivités locales ainsi que les principes du système électoral des Régions ; sans compter que les sénateurs, grâce à un amendement adopté à scrutin secret, et contre l'avis du Gouvernement, ont rétabli l'égalité des deux Chambres même pour le droit de la famille (et le mariage, notamment) et la protection de la dignité humaine dans le domaine de la santé, donc pour deux sujets qui n'ont rien

à voir avec les autonomies territoriales et qui portent plutôt sur des aspects « éthiques ».

Les modifications adoptées, lors de l'examen du texte par le Sénat, ont été tellement importantes que l'on a du mal à imaginer qu'au cours de l'examen par la Chambre des députés, elles puissent toutes être acceptées sans réserve. Il est donc fort probable qu'une navette se produise et, par conséquent, que le Sénat soit, à nouveau, appelé à se prononcer sur le texte, tel qu'il sera amendé par la Chambre basse. La

procédure de révision constitutionnelle pourrait donc prendre du temps et, surtout, les surprises pourraient se multiplier. Cela dit, le fait que les sénateurs, bien qu'avec quelques réticences, aient accepté une réforme qui ferait du Sénat une institution totalement nouvelle, où les sénateurs actuels auraient bien du mal à entrer (à moins qu'ils ne soient élus par les Conseils régionaux), représente un point de non-retour : pour l'une des questions fondamentales des réformes constitutionnelles italiennes, c'est-à-dire l'élimination du bicamérisme parfait et un nouveau rôle à attribuer au Sénat, le vote du mois d'août 2014 a - semble-t-il - contourné ce que le Président Zagrebelsky a appelé le « paradoxe des réformes », qui a lieu lorsque des réformes ne peuvent pas être adoptées, tout en étant considérées comme nécessaires, justement parce que la nécessité des réformes dérive de la paralysie des institutions, qui ne sont donc pas en mesure de s'auto-réformer.

À l'encontre du texte adopté bien des réserves et des critiques pourraient être avancées. Il n'est d'ailleurs pas à exclure que la réforme constitutionnelle, à l'instar des précédentes, échoue. L'acceptation explicite et incontestable du principe de l'auto-réforme de la part du Sénat autorise cependant un certain optimisme pour l'avenir des institutions italiennes, dans l'espoir qu'elles puissent remplir à nouveau leur mission de mise en œuvre des principes constitutionnels dans le cadre d'un système caractérisé par une représentation effective des différentes composantes de la République. 30/08/2014. ■

**le vote du mois d'août 2014 a -
semble-t-il - contourné ce que le
Président Zagrebelsky a appelé le
« paradoxe des réformes »**



■ La voix d'Italie (2/2)

Le mariage homosexuel : entre négligences et incompréhensions

par Massimo Cavino

Professeur de droit constitutionnel à l'Université du Piémont Oriental « Amedeo Avogadro »

La question du mariage homosexuel est devenue l'objet d'un important débat dans la société italienne dès les dernières années du siècle passé.

Mais le débat social et culturel n'a pas produit des résultats sur le plan législatif. L'influence de l'Église et la présence d'une composante catholique dans les coalitions des partis, tant de la droite que de la gauche, ont empêché que le Parlement approuve des solutions législatives qui, sans arriver à la reconnaissance du droit au mariage, pouvaient garantir aux couples homosexuels des droits à la vie en commun (par exemple le projet de loi sur les DICO - un modèle inspiré du PACS français - présenté en 2007 par le Gouvernement présidé par Romano Prodi).

En l'absence d'initiative politique parlementaire, la question a été transférée sur le plan de la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux. Les juges judiciaires et le juge constitutionnel ont été appelés à se prononcer sur l'existence d'un droit à la vie familiale pour les couples homosexuels et à établir si la reconnaissance d'un tel droit est compatible avec le cadre constitutionnel italien.

Les juges ont été amenés à se prononcer dans deux cas : a) une question de constitutionnalité ayant pour objet les dispositions du Code civil qui empêchent le mariage entre personnes du même sexe ; b) un recours judiciaire pour obtenir que le juge impose à l'officier de l'état civil de procéder à la transcription d'un mariage célébré à l'étranger.

a) La Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la conformité constitutionnelle des dispositions du Code civil relatives au mariage avec la décision n° 138 de 2010, à la suite de questions posées par le Tribunal de Venise et par la Cour d'appel de Trente, et les ordonnances n° 276 de 2011 et n° 4 de 2011 (par lesquelles elle a déclaré inadmissibles les questions posées par la Cour d'appel de Florence et par le Tribunal de Ferrara qui avaient le même objet que celle résolue par l'arrêt n° 138 de 2010).

Les juges judiciaires avaient été saisis par quatre couples homosexuels qui

demandaient l'annulation de l'acte administratif de refus de publication des bans adopté par les officiers d'état civil ; l'article 93 du Code civil italien prévoyant que la célébration du mariage doit être précédée d'une publication demandée par les futurs époux à l'officier d'état civil.

Face aux requêtes des couples homosexuels, les officiers d'état civil ont opposé un refus : s'il est vrai que la différence de sexe des époux n'est pas explicitement prévue par le Code civil, elle est tout de même imposée par une lecture systématique de ses dispositions : les articles 107, 108, 143 et 231 font référence au « mari » et à la « femme » en prévoyant, par conséquent, une différence de sexe.

Dans le huitième *Considerato in diritto*, le juge constitutionnel rappelle que « l'article 2 de la Constitution dispose que la République reconnaît et garantit les droits inviolables de l'homme, comme individu et comme membre de formations sociales où s'exerce sa personnalité, et exige l'accomplissement des devoirs de solidarité politique, économique et sociale auxquels il ne peut être dérogé ». Dans le même temps, la Cour constitutionnelle définit les formations sociales comme « n'importe quelle communauté, simple ou complexe, apte à permettre et à favoriser le libre développement des personnes dans la vie sociale, dans le cadre d'un modèle inspiré du pluralisme » ; et elle conclut

La Cour constitutionnelle (...) rappelle au législateur son devoir de donner une discipline adaptée à leurs droits.

Puisque l'article 29 de la Constitution italienne établit que « 1. La République reconnaît les droits de la famille en tant que société naturelle fondée sur le mariage. 2. Le mariage repose sur l'égalité morale et juridique des époux, dans les limites fixées par la loi, en vue de garantir l'unité de la famille » et qu'il fait donc simplement référence « aux époux », les juges *a quibus* ont saisi la Cour constitutionnelle en lui demandant de se prononcer sur la conformité constitutionnelle des dispositions du code.

Avec la décision n° 138 de 2010, la Cour constitutionnelle a indiqué les critères de définition du contenu juridique du mariage dans le système italien ; mais elle a aussi reconnu, pour la première fois, l'existence d'un droit de participation à la vie sociale, non seulement pour les citoyens homosexuels, mais également pour les unions homosexuelles.

Il s'agit d'une évolution très significative : on ne considère pas l'orientation sexuelle comme élément d'un droit des individus à ne pas être discriminés ; mais plutôt comme élément fondamental d'un choix de vie en commun qui fonde une communauté sociale intégrée dans la vie de la nation, c'est-à-dire une « formation sociale ».

que les unions homosexuelles peuvent être rattachées à une telle définition en tant que « situation de vie en commun stable entre personnes du même sexe auxquelles il doit être reconnu le droit à vivre librement sa condition de couple - dans les temps, les formes et les limites établis par la loi - avec les devoirs qui en dérivent ».

Mais cette ouverture aux unions homosexuelles ne conduit pas pour autant la Cour constitutionnelle à déclarer non conformes à la Constitution les dispositions du Code civil qui leur empêchent le mariage.

Elle affirme que l'admission au mariage n'est pas la seule voie pour la reconnaissance du droit à vivre librement la condition de couple : la tâche de trouver la solution adaptée appartient au Parlement.

Pour sa part, la Cour constitutionnelle soutient que s'il est vrai que les concepts de famille et de mariage ne doivent pas être cristallisés et qu'ils doivent être considérés en relation avec le développement des coutumes et des rapports sociaux, il faut tout de même respecter le contenu essentiel de l'article 29 de la Constitution, qui renvoie à une notion de mariage concrétisée par l'union d'un homme et d'une femme. Selon le juge

constitutionnel, cette lecture de l'article 29 C. est imposée par la prise en considération de l'intention originaire du Constituant qui n'a jamais considéré la situation des couples homosexuels ; mais aussi par la position systématique de la disposition constitutionnelle : l'article 29 pose les règles du mariage et de la famille et, immédiatement, l'article 30 pose celles de la filiation. Cette considération conduit la Cour constitutionnelle à reconnaître la « (potentielle) finalité procréative du mariage qui permet de le distinguer de l'union homosexuelle » (*Considerato in diritto* n°9).

La Cour constitutionnelle conclut donc à l'impossibilité de prononcer une décision de non-conformité constitutionnelle des articles du Code civil qui empêchent le mariage des couples homosexuels, mais elle rappelle au législateur son devoir d'apporter une discipline adaptée à leurs droits.

L'appel à l'intervention du législateur a été repris avec la décision n° 170 de 2014. La Cour constitutionnelle a été saisie par la Cour de cassation d'une question de légitimité relative à l'article 4 de la loi n° 164 du 14 avril 1982 (Normes sur la rectification de l'attribution du sexe).

L'article censuré impose le divorce aux couples dont l'un des époux a changé de sexe. Le cas qui a conduit la Cour de cassation à se prononcer et à saisir la Cour constitutionnelle est celui d'un couple marié qui désire maintenir sa dimension d'union familiale après le changement de sexe d'un des époux. La Cour constitutionnelle a déclaré que cette situation particulière ne peut pas être considérée comme une union homosexuelle, parce qu'il faut prendre en compte la période de vie en commun que le couple a vécu dans une dimension familiale juridiquement formelle.

De cette prémisse (l'exigence de garder la valeur de l'unité familiale antérieure) la Cour constitutionnelle a prononcé une décision (très difficile à classer dans les catégories élaborées par la justice constitutionnelle italienne, mais qui est, peut être, une décision additive de principe), dans laquelle, elle a déclaré l'article 4 de la loi n° 164 de 1982 non conforme à Constitution, en ce qu'il ne prévoit pas des formes de garantie des droits pour les couples qui désirent garder un rapport affectif après le divorce imposé par le changement de sexe d'un époux. La Cour constitutionnelle conclut en affirmant que le législateur doit introduire une discipline adaptée à cette situation.

Mais le législateur continue à être sourd et muet.

b) L'hypothèse de la retranscription du mariage homosexuel célébré à l'étranger était l'objet de l'arrêt n° 4184 du 15 mars 2012, de la première section civile de la Cour de cassation.

La Cour a jugé en dernière instance sur le recours présenté par un couple homosexuel auquel le maire de la commune de Latina, en tant qu'officier d'état civil, avait refusé la transcription du mariage célébré aux Pays-Bas.

La Cour de cassation en reprenant les argumentations de l'arrêt n° 138 de la Cour constitutionnelle a rejeté le recours, en établissant qu'en considération du fait que la différence de sexe constitue un élément essentiel à la célébration du mariage dans le système italien, le mariage célébré à l'étranger ne peut pas être enregistré par l'officier d'état civil parce qu'il ne peut pas produire des effets juridiques.

Mais l'arrêt de la Cour de cassation reprend aussi les considérations de la Cour constitutionnelle relatives à la nature de formation sociale des unions homosexuelles : elle formule une lecture des principes énoncés par le juge constitutionnel intégrée avec les conclusions indiquées par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Schalk et Kopf c. Autriche* du 24 juin 2010.

Deux mois après la décision n° 138 de 2010 de la Cour constitutionnelle italienne, l'arrêt de la CEDH a pour objet des faits de même nature : deux citoyens de même sexe, le 10 septembre 2002, demandent au bureau d'état civil (*Standesamt*) de procéder aux formalités nécessaires pour leur permettre de se marier. Par une décision du 20 décembre 2002, la mairie (*Magistrat*) de Vienne rejette la demande des requérants. S'appuyant sur l'article 44 du Code civil (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*), elle affirme que seules des personnes de sexe opposé peuvent contracter mariage. Puisque le refus de la mairie a été confirmé par les autorités nationales, le couple homosexuel a saisi la CEDH.

L'arrêt du 24 juin 2010 de la CEDH présente deux éléments nouveaux qui ont été soulignés par la Cour de cassation italienne.

Les juges européens ont rejeté le recours, mais ils ont formulé des

précisions sur la nature juridique du droit au mariage et à la vie familiale.

Sur la base de l'interprétation de l'article 9 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Droit de se marier et droit de fonder une famille) et de l'article 12 de la Convention européenne des droits de l'homme (Droit au mariage), ils ont déclaré qu'ils ne considèrent plus que « le droit de se marier consacré par l'article 12 de la Convention doit, en toutes circonstances, se limiter au mariage entre deux personnes de sexe opposé. (...) Néanmoins, en l'état actuel



des choses, l'autorisation ou l'interdiction du mariage homosexuel est régie par les lois nationales des États contractants [c'est pour cette raison qu'ils ont rejeté le recours] » (§ 61).

La Cour a noté « que depuis 2001, date d'adoption de sa décision dans l'affaire *Mata Estevez*, l'attitude de la société envers les couples homosexuels a connu une évolution rapide dans de nombreux États membres. Depuis lors, un nombre considérable d'États membres a accordé une reconnaissance juridique aux couples homosexuels. Certaines dispositions du droit de l'Union européenne reflètent également une tendance croissante à englober les couples homosexuels dans la notion de famille. Eu égard à cette évolution, la Cour considère qu'il est artificiel de continuer à considérer que, au contraire d'un couple hétérosexuel, un couple homosexuel ne saurait connaître une vie familiale aux fins de l'article 8. En conséquence, la relation qu'entretiennent les requérants, un couple homosexuel cohabitant dans les faits de manière stable, relève de la notion de vie familiale au même titre que celle d'un couple hétérosexuel se trouvant dans la même situation » (§ 93 et § 94).

En considérant les principes énoncés par la CEDH, la Cour de cassation a conclu que les unions homosexuelles ne bénéficient pas d'un droit au mariage en Italie ni d'un droit à la transcription d'un

mariage célébré à l'étranger. Mais puisqu'elles sont titulaires d'un droit à la vie familiale, elles peuvent saisir les juges judiciaires (et par cette voie, saisir la Cour constitutionnelle) pour la garantie de situations spécifiques, relatives aux droits fondamentaux, dans toutes hypothèses de discrimination : il n'y a donc pas un droit au mariage, ni un droit à la transcription du mariage, mais un droit à bénéficier d'une protection de la vie familiale identique à celle des couples mariés.

La Cour de cassation a donc montré une direction. On peut douter que toutes les situations qui composent le droit à la vie familiale (par ex. la filiation) peuvent être garanties par cette voie. Mais il s'agit tout de même d'une indication significative.

Cependant les couples homosexuels italiens mariés à l'étranger n'ont pas compris la portée de l'arrêt de la Cour de cassation et ils ont continué à demander la transcription. Assistés par les associations de la galaxie LGBT (*lesbian, gay, bisexual and transgender*), ils ont cherché une

réponse à caractère idéologique et politique, plutôt que juridique.

Et ils l'ont obtenue : beaucoup de maires (parmi eux, le maire de Bologne, Virginio Merola ou encore celui de Milan, Giuliano Pisapia) ont commencé à permettre la transcription. Par ailleurs, un juge du tribunal de Grosseto, avec une mauvaise ordonnance sur le plan juridique (ordonnance du 3 avril 2014) a accueilli le recours présenté par un couple homosexuel pour l'annulation du refus de procéder à la transcription.

Cette « révolte des maires » a conduit le ministre de l'Intérieur Angelino Alfano (*photo ci-contre*) à adresser, le 7 octobre 2014, une directive ministérielle aux préfets pour qu'ils exercent leur pouvoir de surveillance sur les maires quant à la prohibition des transcriptions futures et à l'annulation des transcriptions déjà effectuées. Contre la directive du Ministre se sont

élevées les voix des maires de Bologne et de Milan qui, sans indiquer les fondements juridiques de leur choix, ont déclaré qu'ils continueront à pratiquer des transcriptions : la polémique continue sur un plan exclusivement politique et idéologique entre les négligences du législateur et les incompréhensions (plus ou moins volontaires) des sujets porteurs des intérêts des unions homosexuelles. ■



■ Société

La modernisation de la répression dans la lutte contre la criminalité organisée

L'omniprésence et l'omnipotence de la criminalité organisée en Italie poussent les plus hautes autorités morales et politiques du pays à lutter contre ce phénomène. Ainsi, le Pape François adressait un message « d'espérance » à la population en prononçant, le 21 juin 2014, l'excommunication des membres de ces organisations, en l'occurrence de la *Ndrangheta* calabraise. Dans le même sens, à l'occasion de la rentrée des classes, le président du Conseil Matteo Renzi a visité le 15 septembre 2014, l'école *Don Pino Puglisi* de Palerme. Le symbole est plus qu'évident puisque cette date célèbre l'anniversaire de la mort du prélat, assassiné par la mafia dans cette même ville, en 1993.

Depuis longtemps, les implantations bien connues de la mafia soulèvent la question de l'efficacité du système répressif. Certains observateurs assimilent la prolifération des textes à des opérations de « marketing politique »¹ s'attachant davantage à calmer les esprits qu'à purger l'État des organisations criminelles. Matteo Renzi, comme ses prédécesseurs, Enrico Letta et Mario Monti, affiche cependant une volonté de moderniser le système de répression contre la criminalité organisée. Diverses Commissions se succèdent à cet effet. En dehors de la Commission d'enquête sur le phénomène de la mafia et des autres organisations criminelles, y compris étrangères, le Gouvernement crée des commissions en charge de se concentrer sur une problématique particulière. En ce sens,



le 8 janvier 2013 la ministre de la Justice Paola Severino institue un groupe d'étude sur l'auto-blanchiment (ci-après Commission Greco). Par ailleurs, en juin 2013, la ministre de la Justice Anna Maria Cancellieri forme la Commission Fiancaca pour l'élaboration de propositions de réforme en matière de criminalité organisée alors qu'en parallèle, le précédent chef du gouvernement institue une Commission (ci-après la Commission Garofoli, du nom du président de cette commission, le conseiller d'État Roberto Garofoli, *photo ci-contre*) le 7 juin 2013 afin d'identifier les lacunes du régime et de proposer, le cas échéant, des solutions sous le joug de l'efficacité. Le rapport de la Commission Garofoli pour l'élaboration de propositions en matière de lutte contre la criminalité, concernant aussi le patrimoine, est déposé le 24 janvier 2014². La diversité des questions soulevées est significative des lacunes du système pénal italien. Au-delà des difficultés d'interprétation des textes, l'ensemble des phases de la répression semble recéler des sources d'inefficacité, c'est-à-dire d'inaptitude à appréhender et à restreindre le crime organisé. Il ne s'agit pas de lister de façon exhaustive l'ensemble des points à réformer, mais de présenter certaines difficultés emblématiques du système. La modernisation de la lutte contre le crime organisé implique également aujourd'hui de prendre en compte des incriminations spécifiques telles que le délit d'échange électoral politico-mafieux et celui de l'auto-blanchiment. Afin de livrer un aperçu de la diversité des difficultés rencontrées dans la lutte contre le crime organisé, il

paraît également intéressant de présenter celles inhérentes à la gestion des biens mis sous séquestre et définitivement confisqués. Certaines mesures tendent à réprimer les personnes qui, bien qu'externes à la mafia, « contribuent à la conservation et au renforcement de celle-ci » (*Rapport*, p. 112). En ce sens, l'article 416 *ter* du Code pénal (CP) sanctionne le « politique » qui conclut un « pacte électoral » avec un membre d'une organisation mafieuse en vertu duquel le candidat à des élections s'assure du « soutien » électoral de ce dernier en échange d'une contrepartie financière. La malheureuse rigidité des éléments constitutifs de ce délit ne permet pas de réprimer « toutes » les relations entretenues entre le politique et l'organisation criminelle. En effet, l'implication du futur élu requiert, d'une part, l'obtention de la promesse de procurer des votes décrite à l'article 416 *bis* § 3 CP et, d'autre part, « le paiement de sommes d'argent ». L'exigence d'une rétribution ne correspond cependant pas à la réalité des échanges ; la contrepartie se présente principalement sous forme de faveurs ou de services. L'inadéquation de l'infraction est dénoncée dès l'entrée en vigueur de la loi en 1992. En l'absence de rectification, les juges ordinaires procèdent à une interprétation pour le moins extensive du texte. La Cour de cassation considère en effet que le terme « d'argent » comprend « tout bien pouvant présenter une valeur d'échange immédiatement quantifiable financièrement » ; en l'espèce, un « contrat de travail » (Cass., sec. VI, 11 avril 2012, n° 20924). La Haute juridiction précise néanmoins que la présence d'un « autre avantage » ne permet pas de constituer le délit « d'échange de votes » (Cass., sect. I, 24 avril 2012, n° 27655).

C'est précisément l'intégration de l'affectation « d'autres avantages » que la Commission Garofoli préconise. De multiples propositions tendent également à actualiser le délit. La multitude et la vivacité des discussions parlementaires traduisent la complexité de la réforme. Il ne fallut pas moins de quatre cents jours de discussions, de quatre lectures des assemblées, accompagnées de divers amendements, pour adopter le 17 avril 2014 (Loi n° 62) la réforme de l'article 416 *ter* CP. Les modifications ne concernent pas exclusivement la « contrepartie » de la promesse. Tout d'abord, le législateur décide d'incriminer non seulement le « politique », mais également le « prometteur » au titre de l'accord. Précédemment, le prometteur répondait du délit de participation à une « organisation de type mafieuse » prévu à l'article 416 *bis* CP et, le cas échéant, du délit de « coercition en matière électorale » prévu à l'article 97 du même code. Autrement dit, l'article 416 *ter* sanctionnait uniquement la conduite du politique. Cette « multi-incrimination » semble cohérente au regard de la nature synallagmatique des prestations³. Elle permet en outre d'appréhender les individus employant des méthodes mafieuses en l'absence de preuves concernant leur appartenance à l'organisation⁴.

Ensuite, une simple « acceptation » de la promesse de procurer des votes de la part du candidat aux élections suffit à constituer l'infraction. L'obtention de celle-ci n'apparaît plus nécessaire. Par ailleurs, les assemblées décident d'étendre le contenu de la prestation du candidat. Autrement dit, la sanction s'applique également à un échange réciproque de « promesses » de la part des protagonistes. Les comportements répréhensibles sont dès lors démultipliés.

Enfin, la contrepartie au soutien électoral ne se cantonne plus à une remise « d'argent », elle consiste désormais aussi en « d'autres avantages ». L'alignement de l'objet de « l'échange de votes » sur celui de la corruption (article 318 CP) participe à la cohérence du régime de répression de la criminalité organisée. Par la réforme, l'objet de l'échange correspond désormais à la réalité des pratiques mafieuses, une adéquation qui est une source

d'efficacité de la législation et de bon fonctionnement de l'administration⁵. L'expression « d'autres avantages » demeure néanmoins controversée. Elle représenterait selon la jurisprudence prédominante « des avantages exclusivement patrimoniaux ». En revanche, d'autres y perçoivent « toutes les formes d'avantages et de faveurs »⁶. L'amendement du Sénat relatif à l'intégration non seulement d'un « autre avantage », mais également de « la disponibilité (du candidat) à satisfaire les intérêts ou les exigences de l'association » n'a pas été retenu. Les principaux arguments en faveur du refus s'orientent vers l'indétermination de la formule. Celle-ci engendrerait une forme

La multitude de lacunes et de propositions pendantes engendre une certaine confusion, s'agissant des orientations de la politique. Il demeure que la législation contre le crime organisé ne semble pouvoir prétendre qu'à refréner l'ascension de la criminalité organisée.

d'insécurité juridique à l'égard des politiques dans la mesure où il paraît difficile d'identifier les comportements répréhensibles. Lors des derniers débats à la chambre des députés le 24 mars 2014, le député du parti démocratique Davide Mattiello expliquait qu'il s'agirait davantage d'une « norme morale » que d'une norme pénale⁷. Les simples contacts entre les politiques et les membres des organisations mafieuses ne peuvent pas selon ce dernier être sanctionnés.

Malgré le précédent rejet, les avancées de la réforme de l'article 416 *ter* CP apparaissent saluables à bien des égards. La Cour de cassation souligne cependant certaines difficultés probatoires s'agissant des modalités de la promesse dans l'arrêt du 28 août 2014 (n° 36382). Le législateur précise en effet que la procuration des votes se réalise au moyen des modalités de l'article 416 *bis* § 3 CP, c'est-à-dire au moyen « d'intimidations ». La prise en compte des méthodes mafieuses constituerait au sens de la Cour « un nouvel élément constitutif » rendant l'incrimination inopérante à l'égard des mafieux qui n'auraient pas expressément utilisé ces méthodes. La Haute juridiction en conclut que la nouvelle législation apparaît plus favorable à l'accusé. L'efficacité de la législation semble *a priori* remise en question.

La répression des personnes externes à la mafia n'est cependant pas suffisante à la modernisation réelle du régime de lutte contre le crime organisé. Les commissions perçoivent certaines carences dans l'appréhension des membres des organisations criminelles, plus particulièrement dans la répression du blanchiment d'argent. La question du blanchiment d'argent est délicate à bien des égards. Cette complexité nous oblige à nous concentrer exclusivement sur les « sujets actifs » ou les auteurs du blanchiment. Pour rappel, l'opération de blanchiment d'argent se décline en trois phases. Tout d'abord, ce processus implique l'introduction de l'argent dans le système bancaire (le « pré-lavage »). Ensuite, il apparaît essentiel d'effacer l'origine criminelle de l'argent (le « lavage »). Enfin, la dernière phase correspond à l'investissement de l'argent dans l'économie légale (le « recyclage »). La sanction pénale des opérations destinées à entraver l'identification de la provenance délictueuse de l'argent (le pré-lavage et le lavage) concerne exclusivement les personnes qui n'ont pas participé à l'infraction préalable (art. 648 *bis* CP). La règle est identique en ce qui concerne l'utilisation des produits de l'infraction préalable (art. 648 *ter* CP). Autrement dit, le système italien n'envisage pas la répression de l'auto-blanchiment et de l'auto-recyclage, c'est-à-dire « du blanchiment effectué par l'auteur même des infractions qui lui ont procuré des ressources financières à blanchir »⁸. La conduite est considérée comme un *post factum* non punissable⁹, elle représente

l'accessoire ou le prolongement de l'infraction principale. La Commission spéciale du Parlement européen sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux constate que cette conception « ne semble pas correspondre aux dynamiques réelles de la criminalité organisée, dans laquelle chaque activité - du recrutement des affiliés au blanchiment des produits du crime - a toujours comme objectif l'affirmation de son propre pouvoir et la réalisation d'un profit ». La législation française s'appuie en revanche sur le présupposé que « le bien lésé par les opérations de blanchiment - identifié comme l'intégrité du système économique et financier légal - est toujours différent du bien lésé par l'infraction principale et que, pour cette raison, les deux comportements infractionnels doivent chacun disposer de leur propre autonomie au niveau pénal ». La Commission Garofoli souligne à cet effet que le blanchiment d'argent « trouble l'administration de la justice, l'ordre public et celui économique » ; l'opération constitue une lésion « autonome ». L'absence d'incrimination faciliterait en outre l'insertion directe des investisseurs criminels sur le marché financier, provoquant une distorsion dans le mécanisme de concurrence (*Rapport*, p. 88).

Les propositions paraissent éparpillées. La Commission Greco préconise l'unification des incriminations dans un chapitre relatif « aux délits contre l'ordre économique et financier » alors que la Commission Garofoli propose de modifier les articles 648 *bis* et 648 *ter* afin d'intégrer les précédentes incriminations qui constitueraient des « délits contre le patrimoine ». L'auto-recyclage ne s'appliquerait en outre qu'en présence d'activités entrepreneuriales afin de prévenir les risques de violations du principe de *non bis in idem* selon lequel « nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement à raison des mêmes faits ». La mise en œuvre du délit d'auto-blanchiment connaît plusieurs contretemps. Les efforts de la Commission Greco ne parviennent pas à résorber les controverses. De ce fait, l'introduction du délit d'auto-blanchiment dans le décret n° 4/2014 dit *Voluntary Disclosur* est abandonnée le 24 janvier 2014. Le Président du Conseil intègre ce délit parmi les douze points de la réforme du système judiciaire italien présenté à l'occasion du Conseil des ministres du 30 juin dernier. L'implication du chef du Gouvernement devrait faciliter l'adoption de l'infraction. En effet, un amendement au projet de loi n° 2247 relatif à la lutte contre l'évasion fiscale, en date du 2 juillet 2014, prévoit l'instauration d'un délit d'auto-blanchiment et, ce faisant, la modification des articles 648 *bis* et 648 *ter* CP. Le 30 août 2014, le ministre de la Justice Andrea Orlando, a toutefois annoncé la réintroduction du délit dans le décret-loi « anticorruption » au motif qu'en « période de crise économique les risques d'infiltration de capitaux illicites et d'opacité des comptes augmentent ».

Le projet de réforme se révèle en deçà des promesses du gouvernement. Il subordonne en effet la sanction de l'auto-blanchiment à la commission d'une infraction dont le plafond de la peine d'emprisonnement ne peut pas être inférieur à cinq années. Cette condition exclut de *facto* les infractions typiques du blanchiment d'argent telles que « l'escroquerie, le détournement de fonds, l'appropriation induite, faux ou omission sur la déclaration de revenus »¹⁰. Par ailleurs, l'article précise que « l'auteur du délit n'est pas punissable lorsque les biens sont destinés à une utilisation et à une jouissance personnelles ». Des

précisions qui ne manquent pas d'attiser les reproches de la magistrature au regard des futures difficultés interprétatives. La rédaction édulcorée des éléments constitutifs de l'infraction semble *a priori* se heurter aux attentes initiales d'efficacité et de répression. À ce jour, la réforme n'est pas adoptée.

Les commissions spéciales s'interrogent également sur les mesures patrimoniales. Pour rappel, à la suite d'une condamnation pénale pour une infraction relevant de la criminalité organisée, le pouvoir judiciaire prononce, sous réserve de certaines conditions, la confiscation des biens du condamné. L'objectif n'est pas seulement d'exproprier les organisations criminelles des biens obtenus de manière illicite, mais surtout de restituer ces derniers à la collectivité. La destination des biens dépend de leur nature : mobilière, immobilière ou d'entreprise. La gestion des biens d'entreprise, quant à elle, est particulièrement délicate. L'appréhension des membres de la mafia s'accompagne généralement dans un premier temps de la mise-sous-séquestre des biens précités. À ce stade, il appartient à un administrateur judiciaire de se prononcer sur la poursuite de l'activité de l'entreprise. Ensuite, dès la confiscation dite de premier grade¹¹, la gestion de l'entreprise est confiée à l'agence nationale pour les biens mis sous séquestre et confisqués à la criminalité organisée, instaurée par le décret-loi du 4 février 2010

converti par la loi n° 50 du 31 mars 2010. Elle ne peut cependant se prononcer sur la destination des biens (location, vente ou liquidation judiciaire) qu'à compter de la confiscation définitive. Or, la poursuite de l'activité sociétale peut apparaître absolument nécessaire¹². Certains obstacles d'ordre économique se heurtent pourtant à celle-ci. Tout d'abord, ces mesures suscitent le désistement de certains créanciers et, ce faisant, le blocage des crédits. Ensuite, l'article 56 § 1 du décret-loi n° 159 de 2011 prévoit une suspension automatique des contrats en cours lors de la mise sous séquestre à l'exception de la possibilité pour le juge délégué d'autoriser l'exécution provisoire des rapports en cours dans la mesure où la suspension entraînerait un dommage grave pour l'entreprise. Le processus de légalisation de la société génère, en outre, des frais supplémentaires. Le laps de

temps considérable (parfois quinze ans) entre la mise sous séquestre et la confiscation définitive entraîne, au-delà des difficultés de gestion, une sensible réduction de la valeur des biens. Il est surprenant que les pouvoirs publics n'aient pas adopté des rectificatifs pourtant essentiels à la gestion des entreprises. La Commission Garofoli énonce certaines propositions telles que la création d'un fonds de garantie afin d'assurer un accès aux crédits bancaires, ce dernier serait alimenté par « l'allocation de ressources du Fond unique de justice ». Elle préconise une simplification du régime de l'article 56 précité et estime, en outre, qu'un allègement fiscal faciliterait la régularisation des contrats de travail. Enfin, la finalité sociale des entreprises est mise en avant puisqu'il s'agirait de consentir à l'acquisition, à titre gratuit, de celles-ci soit par l'État, soit par des entités territoriales à des fins sociales (*Rapport*, pp. 70-71). En ce sens, Mauro Baldascino et Michele Mosca estiment que ces biens « peuvent constituer une réelle opportunité dans la consolidation et le développement des initiatives entrepreneuriales, en particulier dans les régions du sud de l'Italie ». Ces derniers remarquent cependant que ces hypothèses « n'ont pas encore trouvé une réelle application » au regard des amples possibilités offertes¹³. Enfin, diverses dispositions tendent à simplifier les procédures de mise sous



séquestre et de confiscation des biens. À ce titre, le Sénat a approuvé le 17 juin dernier une proposition de résolution prévoyant en outre l'accélération de la procédure de destination des biens.

Ces quelques constatations ne représentent qu'une aiguille dans la botte de l'*imbroglio* législatif. La multitude de lacunes et de propositions pendantes engendre une certaine confusion, s'agissant des orientations de la politique. Il demeure que la législation contre le crime organisé ne semble pouvoir prétendre qu'à refréner l'ascension de la criminalité organisée. Elle ne semble pas affronter les causes, mais plutôt les conséquences de celles-ci. À cet effet, la théorie de la désorganisation sociale (V. *Rapport*, p. 157 et s.) souligne la corrélation entre la dégradation urbaine (inégalité, chômage, défaut d'instruction...) et le développement des activités criminelles. Dès lors, l'enlisement des organisations mafieuses ne nécessiterait-il pas une modernisation de la politique d'intégration sociale dans l'État ? ■ **Tatiana Disperati**.

¹ G. INSOLERA, « Ripensare l'antimafia: il sistema penale », *Diritto Penale Contemporaneo*, www.penalecontemporaneo.it, 9 mai 2014, p. 3.

² Rapport de la Commission pour l'élaboration de propositions en matière de lutte contre la criminalité, concernant aussi le patrimoine, « Per una moderna politica antimafia », www.governo.it, 24 janvier 2014, ci-après, *Rapport*.

³ G. AMARELLI, « La riforma del reato di scambio elettorale politico-mafioso. Una più chiara graduazione del disvalore delle condotte di contiguità mafiosa », *Diritto Penale Contemporaneo*, www.penalecontemporaneo.it, 5 mai 2014, p. 12.

⁴ Le législateur intègre la jurisprudence de la Cour de cassation s'agissant de l'appréhension des individus employant des méthodes mafieuses, Cass., sect. IV, 28 mai 2013, n° 23005.

⁵ Les propos de la députée Francesca Businarolo du Mouvement 5 étoiles (M5S) s'orientent en ce sens. V. Compte rendu de la séance de la Chambre

des députés du 24 mars 2014 relative à la proposition de modification de l'article 416 *ter* du Code pénal, www.cameradeideputati.it, p. 8.

⁶ Interprétations issues du commentaire de l'article 416 *ter* du Code pénal, www.brocardi.it. Par ailleurs, le chercheur en droit pénal Giuseppe Amarelli paraît se référer « à tout bien ou prestation qui représentent un avantage pour le promettant (mafieux) à l'instar de ce qu'il advient pour le délit de corruption prévu à l'article 318 et s. du Code pénal ». G. AMARELLI, *op. cit.*, p. 20.

⁷ Commission spéciale sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux, « document de travail sur le blanchiment de capitaux », Parlement européen, www.europarl.europa.eu, 26 sept. 2013, p. 4.

⁸ *Ibid.*, p. 5.

⁹ Commentaire des articles 648 *bis* et 648 *ter* du Code pénal, note 2, www.brocardi.it.

¹⁰ Ces craintes sont retranscrites dans l'article de Liana Milella, « Giustizia, dietrofront del governo su autoriciclaggio. Testo ammorbido su pressing Ned e Forza Italia », *La Repubblica*, www.repubblica.it, 24 sept. 2014.

¹¹ La confiscation de premier grade correspond à « une mesure provisoire, que le juge adopte à la suite de l'audience entre les parties en cause ; cette disposition a été introduite afin de maintenir la mise sous séquestre et de pouvoir mettre en marche la confiscation définitive qui devra être confirmée par le juge du second degré », liberaillbene.regione.puglia.it.

¹² Au 7 janvier 2013, l'agence estime à 1.707 les entreprises mises sous séquestre et/ou confisquées depuis l'entrée en vigueur de la loi *Rognoni La Torre* de 1982. En cette période 1.210 sociétés sont toujours en gestion. En dehors, des restaurants, des entreprises de construction, des structures plus inattendues, comme des parcs éoliens ont également été confisqués, www.benisequestraticonfiscati.it. V. aussi, S. PALAZZOLO, « Il re dell'eolico prestanome di Messina Denaro. La Dia confisca un tesoro da 1,3 miliardi di euro », *La Repubblica*, http://palermo.repubblica.it, 3 avr. 2013.

¹³ M. BALDASCINO, M. MOSCA, « La gestione dei beni confiscati: un'occasione perduta per le imprese sociali? », in P. VENTURI, F. ZANDONAI (dir.), *L'impresa sociale in Italia. Pluralità dei modelli e contributo alla ripresa*, Rapporto Iris Network, Milan, Altreconomia edizione, 2012, pp. 217-218.

■ Cour constitutionnelle

La nouvelle présidence d'une Cour constitutionnelle toujours à la recherche de nouveaux membres

I. - NOUVELLE PRÉSIDENTE

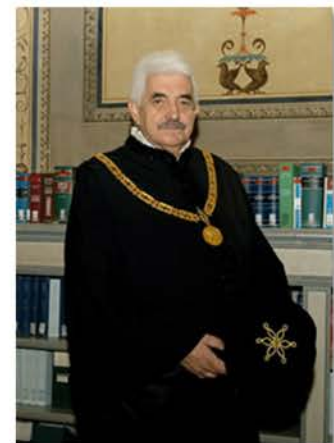
Le 30 juillet dernier, Giuseppe Tesauro est devenu le trente-huitième président de la Cour constitutionnelle italienne. Élu par sept voix contre six, il succède à Gaetano Silvestri.

Cette présidence est d'ores et déjà placée sous le signe d'une brièveté qui tend à devenir la règle (comme le notait, M. Baudrez, *Chronique Italie, AIJC*, 2012, pp. 893-894 ou plus récemment, C. Maillafet, *LLI*, n° 3-2013, pp. 6-7) puisque le nouveau président de la *Consulta* arrivera au terme de son mandat le 8 novembre prochain.

Giuseppe Tesauro est né le 15 novembre 1942 à Naples. Il est diplômé en droit de l'université de cette même ville en 1964, avant de poursuivre ses études en Allemagne au sein de l'Institut Max-Planck de droit public et international comparé d'Heidelberg. Après avoir été assistant à l'Université de Naples, il

enseignera le droit international, entre 1969 et 1972, au sein des universités de Catane et de Messine. À partir de 1982, il devient directeur de l'Institut de droit international de la faculté d'économie et de commerce de l'université de *La Sapienza* de Rome. Par ailleurs, depuis 2006, il assure des enseignements en droit international pour l'université privée en ligne *Pegaso* de Naples.

G. Tesauro est décrit, par le journaliste italien Andrea di Robilant, comme un « napolitain affable qui s'est toujours tenu à bonne distance de la politique ». Une position qui ne lui évitera pas de se faire de nombreux ennemis au cours des années où il présidera l'Autorité nationale de garantie de la concurrence et du marché (AGCM). En effet, en 1998, il est nommé à cette fonction par le président du Conseil Romano Prodi, sur les conseils de Carlo Azeglio Ciampi alors ministre de l'Économie. Il occupera cette fonction jusqu'en mars 2005. Sa grande intégrité et



même sa sévérité ont été saluées par l'ensemble de la classe politique. Ses convictions l'ont conduit à infliger de très lourdes amendes aux entreprises ne respectant pas les règles de concurrence. Il a d'ailleurs toujours affirmé que le seul moyen de changer le comportement des

entreprises était de les « toucher au portemonnaie ». En ce sens, l'amende de plus de 700 millions d'euros infligée à *Telecom Italia* (finale annulée par le Tribunal administratif régional de la Région Latium) durant sa présidence constitue encore aujourd'hui un record. Une situation qui conduira Marco Tronchetti Provera (alors président de *Telecom Italia*), comme bien d'autres chefs d'entreprise, à décrire G. Tesoro comme un homme « inflexible et peu enclin au dialogue ». Il n'empêche qu'il est communément admis que le prestige et l'autorité dont jouit l'AGCM encore aujourd'hui doit beaucoup à cette présidence sans concession. À la demande de l'ancien président du Conseil Ciriaco De Mita, il envisage, durant un temps, de briguer le mandat de maire de Naples lors du scrutin municipal de 2006 mais il refuse finalement de s'opposer à l'équipe sortante de Rosa Russo Iervolino (qui sera aisément réélue avec presque 60 % des voix). Finalement, cette décision lui permettra d'être nommé à la Cour constitutionnelle par le président de la République, Carlo Azeglio Ciampi en novembre 2005.

Le nouveau président de la *Consulta* est immédiatement revenu sur les critiques récurrentes concernant les présidences brèves qui se succèdent et ne manquent pas de faire réagir l'opinion publique. G. Tesoro déclarait ainsi à propos de la durée de sa présidence, qu'elle ne sera « pas la première, ni la plus courte » (*NDA* : cependant, seules les présidences de Vincenzo Caianiello en 1995 (44 jours), de Giuliano Vassalli entre 1999 et 2000 (94 jours) et celle de Giovanni Maria Flick entre 2008 et 2009 (96 jours) ont été plus courtes) et de souligner que « plus de la moitié des présidences de la Cour a duré moins d'un an ». Il a également tenu à affirmer qu'« une présidence brève ne coûte pas plus cher à l'État qu'une présidence longue ». En effet, contrairement à ce que n'hésitent pas à affirmer une partie de la presse italienne, et même certains partis politiques, la présidence de la Cour constitutionnelle n'ouvre aucun droit à une pension majorée après la fin du mandat. Le président perçoit bien une indemnité plus importante que les autres juges constitutionnels durant la période où il dirige les travaux de la *Consulta* (v. *article suivant*) mais la pension accordée aux anciens présidents est exactement la même que celle accordée à tous les anciens juges constitutionnels. ■ **Michaël Bardin.**

II. – « BATAILLE PARLEMENTAIRE » POUR LA NOMINATION DES NOUVEAUX JUGES CONSTITUTIONNELS

L'élection de deux nouveaux juges constitutionnels par le Parlement siégeant en chambres réunies est « dans l'impasse ». Ainsi, le remplacement des juges sortants Luigi Mazzella et Gaetano Silvestri, dont les mandats ont expiré le 28 juin 2014, n'est toujours pas assuré malgré un premier tour de scrutin qui s'est tenu dès le 12 juin 2014.

Si la bataille était prévisible, et si ce n'est pas la première fois qu'un délai de

La candidature de Luciano Violante est fortement controversée car ce dernier ne répondrait pas, selon ses détracteurs, aux critères énoncés par l'article 135 de la Constitution.

plusieurs mois est nécessaire pour parvenir à ces désignations (en ce sens, v. par ex., J.-Cl. ESCARRAS, « La Cour constitutionnelle en 1986 », *Les Cahiers du CDPC*, vol. 4, 1988, pp. 21-30), la multiplication des tours de scrutin met en évidence un enlèvement inquiétant du Parlement. Lors des trois premiers tours, la majorité des 2/3 du Parlement était nécessaire pour qu'un candidat soit élu juge constitutionnel (soit 633 membres). Pour les tours suivants, l'article 135 de la Constitution prévoit l'obtention de 570 suffrages. Or, les sept premiers tours



ont été volontairement tronqués : de nombreux votes blancs pour différents scrutins (405 pour le 1^{er}, 422 le 3 juillet pour le 4^e tour, 374 pour le 5^e tour), un nombre de parlementaires présents inférieur à la majorité requise pour les 2^e, 3^e et 6^e votes (seulement 564 parlementaires siégeaient le 18 juin, 572 le 23 juin et 555 le 23 juillet).

Fort d'un compromis entre le Parti Démocrate (*Pd*) et *Forza Italia* (*FI*), le 7^e tour devait être une simple formalité. Les tractations ayant été réalisées auparavant entre les deux forces politiques majoritaires, les parlementaires devaient

se contenter d'avaliser le choix des dirigeants des partis. Pourtant, après la pause estivale, lors de la séance du 10 septembre 2014, le résultat de l'élection était encore de 501 votes blancs. Le même jour, dans la soirée, se tenait le 8^e tour de scrutin et les voix s'étaient enfin réparties entre les candidats. Deux raisons à ce changement soudain : d'une part, 815 parlementaires s'étaient déplacés (contre 717 quelques heures plus tôt), et d'autre part, un rappel à l'ordre avait été adressé par les dirigeants des partis. Néanmoins, les candidats obtenaient des suffrages insuffisants pour être décisifs (429 voix pour Luciano Violante, *photo ci-dessous*).

Les parlementaires n'arrivent donc pas à choisir les deux juges. Le *M5S*, écarté des accords entre le *PD* et *FI* vote systématiquement blanc mais en profite, par l'intermédiaire de Danilo Toninelli, pour lancer un appel aux deux partis afin de trouver des personnalités qui soient acceptées par les trois forces politiques majoritaires du Parlement. Différents « tickets » associant un autre nom à celui de L. Violante sont proposés mais la situation s'envenime car aucun candidat ne semble recueillir la confiance des parlementaires.

La candidature de L. Violante est fortement controversée car ce dernier ne répondrait pas, selon ses détracteurs, aux critères énoncés par l'article 135 de la Constitution. En effet, selon cette disposition constitutionnelle, seuls des anciens juges des juridictions supérieures (Cour de cassation, Conseil d'État, Cour des comptes), des avocats ou des professeurs des universités peuvent être désignés juges constitutionnels. Or, L. Violante est un ancien professeur ordinaire des universités aujourd'hui à la retraite. Toujours selon D. Toninelli, l'article 135 C. ne permet pas un recrutement des juges constitutionnels parmi les professeurs des universités retraités. Pour appuyer son argumentation, il précise que certains juges ont été désignés alors qu'ils étaient professeurs émérites et poursuivaient donc des activités de recherche et d'enseignement (il cite comme exemple P. Grossi). Le 7 octobre 2014, le président du groupe *FI*, R. Brunetta, demandait la vérification des titres du candidat tout en regrettant que la Constitution ne prévoit pas une phase préalable de contrôle des qualifications requises pour cette fonction. Il proposait même de réfléchir à l'introduction d'une telle disposition constitutionnelle afin d'éviter que ne se reproduise le cas de Teresa Bene (dont l'élection au Conseil supérieur de la magistrature a été invalidée) ou de Fernanda Conti (qui n'avait pas le nombre d'années d'expérience suffisant en tant qu'avocat,

selon certains députés, pour devenir juge constitutionnel et qui avait pourtant été nommée par le Président de la République). En réponse à D. Toninelli, R. Speranza et L. Zanda (chefs de groupe du *Pd*) objectaient que Luciano Violante disposait de toutes les qualifications requises et que l'appréciation des qualifications est, de toute manière, réalisée par la Cour constitutionnelle. Cette situation est d'autant plus invraisemblable que les scores obtenus par L. Violante sont relativement élevés : 429 voix (8^e tour), 468 (9^e tour), 530 (10^e tour), 526 (11^e séance), 518 (12^e), 542 (13^e).

Antonio Catricalà était le premier à être associé à L. Violante. La candidature de l'ex-ministre adjoint au Développement économique du Gouvernement Letta et ancien secrétaire à la présidence du Conseil du Gouvernement Monti était soutenue par S. Berlusconi. Il obtenait 64 voix au 8^e tour puis 368 voix lors du scrutin suivant. Il se retirait toutefois de la « course » à la Cour constitutionnelle le 15 septembre.

Quant à Donato Bruno, candidat proposé par *FI*, il fait l'objet d'une enquête qui met en doute sa capacité à être juge constitutionnel. Il obtenait, avant que l'existence de cette enquête ne devienne publique, 529 voix au 10^e scrutin (le 15 septembre), 544 suffrages le lendemain (un score supérieur à celui de L. Violante), puis 511 votes le jour suivant et 527 soutiens lors du 13^e tour le 18 septembre.

Dans l'attente de la clarification de la situation des deux candidats, les parlementaires retardent le vote. Ainsi lors du 14^e tour (le 23 septembre), les deux candidats n'obtenaient plus qu'une quarantaine de voix et le blanc l'emportait à nouveau avec 655 suffrages. Il en allait de même le 30 septembre quand ils ne recevaient qu'une vingtaine de voix et que l'on dénombrait 575 bulletins blancs.

Le parti de Berlusconi proposait alors, à la dernière minute, un candidat « joker » Ignazio Francesco Caramazza. Ce candidat ne recueillait finalement pas l'intégralité des voix des députés de *FI* et déplaisait fortement aux parlementaires de la Ligue du Nord qui inscrivait sur leur bulletin de vote « Caraminchia » (nom

d'un indépendantiste sicilien). Le 7 octobre 2014, F. Caramazza retirait sa candidature, alors qu'il obtenait 422 voix, estimant ne pas vouloir que son nom soit associé à des manœuvres politiques très éloignées de ses convictions et du fonctionnement correct des institutions.

Après vingt tentatives d'élection et des candidatures parfois plus que controversées, l'impossibilité pour le Parlement de nommer des juges constitutionnels est exaspérante et



dangereuse. La presse s'amusait initialement de cette situation et comparait l'élection des juges à celle du Pape : certains titres affirmaient « encore une fumée noire » et certains articles reprenaient les propos de Roberto Calderoli déclarant que cette élection est devenue une « blague ». Aujourd'hui, le discours est plus lourd, selon Lina Palmerini (*Il Sole 24 Ore*), « l'élection est devenue le théâtre de règlements de comptes entre les forces politiques du Parlement ». La difficile élection d'un juge à la Cour constitutionnelle est, en effet, tout autant le reflet des divisions internes à *Forza Italia* que l'expression de tensions entre les membres de la majorité.

La sortie de crise semble bien loin. Beppe Grillo, quant à lui, réclamait très récemment une intervention du président de la République pour mettre un terme à cette situation rocambolesque. Bien que largement soutenus et renouvelés par plusieurs tendances politiques, ces appels au chef de l'État sont restés sans effet. À l'issue du 17^e vote, Giorgio Napolitano s'est déclaré attristé et préoccupé parce que le Parlement se prive d'une faculté accordée par les Constituants. Au retard du Parlement, il opposait la célérité qui va l'animer pour choisir les deux juges de la Cour constitutionnelle qui voient leurs mandats se terminer le 6 novembre. Le

chef de l'État assure que la nomination des remplaçants de Giuseppe Tesauro et de Sabino Cassese, dont les mandats arrivent à terme, sera réalisée dans les plus brefs délais (*NdA*, 18 oct. 2014 : à heure où nous finalisons ce numéro, le Président Napolitano vient d'annoncer qu'il avait choisi Daria De Pretis, professeur ordinaire de droit administratif à l'Université de Trente et Nicolò Zanon, professeur ordinaire de droit constitutionnel à l'Université de Milan en remplacement des juges Giuseppe Tesauro et Sabino Cassese. Notons que la situation actuelle conduit le président de la République à renoncé à une « chronologie » des désignations parfaitement établie. En effet, il est normalement d'usage que le chef de l'État opère ses désignations après celles des parlementaires afin d'assurer un équilibre entre les différentes sensibilités politiques représentées au sein de la Consulta). Les parlementaires attendent le nouveau candidat proposé en association avec L. Violante et s'il s'agit d'un technicien, le vote pourrait bien être concluant. Parmi les presentis, figurent le député Francesco Paolo Sisto (actuel président de la Commission des affaires constitutionnelles) ou encore Giovanni Guzzetta, même si ce dernier nom apparaît peu probable puisqu'il vient d'être élu par le Sénat (le 18 septembre dernier) à la présidence du *Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa* (le « pendant » du CSM au sein de la juridiction administrative).

Sur 717 votants lors du 18^e scrutin, le mardi 14 octobre, 524 votaient blancs et les scores des différents candidats ne dépassaient pas 30 voix (à l'exception de Pietro Grasso - actuel président du Sénat - qui obtenait 94 voix). À l'issue du 19^e scrutin du mercredi 15 octobre, la majorité requise pour désigner deux juges n'a pas été réunie. Il en allait de même le lendemain pour le 20^e scrutin avec 407 votes blancs et des scores ridicules pour chacun des candidats. La Cour constitutionnelle est donc toujours à la recherche de deux de ses membres. Les scrutins vont se poursuivre... tout en continuant, même indirectement, à nuire au travail de la Cour constitutionnelle. ■ **Céline Maillafet.**

La polémique sur les *pensioni d'oro* des juges constitutionnels italiens

En novembre 2013, dans un article « polémique » intitulé « Cour constitutionnelle : un scandale caché », publié sur le site *lavoce.info*, l'économiste

et professeur d'économie politique italien (également chroniqueur pour le journal *Il Sole 24 Ore*) Roberto Perrotti s'appuyait sur les budgets annuels de la *Consulta*

pour dénoncer le coût, qu'il estimait exorbitant, des salaires et des pensions accordés aux juges constitutionnels.

Sur les salaires des juges en activité, le journaliste affirmait que ces derniers percevaient une indemnité bien supérieure à celle d'autres juges constitutionnels étrangers.

Dans son article, R. Perroti relève ainsi que les juges constitutionnels italiens en activité perçoivent environ 458.000 € brut / an (550.000 € pour le président). Il compare ces indemnités à celles, bien moins élevées, des juges constitutionnels canadiens (217.000 € / an pour un juge, 234.000 € / an pour le président). Ces montants, donnés par l'économiste, semblent en deçà de la réalité puisque le site internet du Commissariat à la magistrature fédérale du Canada fait état d'un traitement - à compter du 1^{er} avril 2014 - à hauteur de 386.700 et 358.000, v. www.fja.gc.ca ou encore américains (respectivement 166.000 € / an et 174.000 €).

Par ailleurs, l'auteur constate que 29 pensions ont été versées en 2013 : 20

anciens juges perçoivent une pension et 9 ayants droits reçoivent une pension de réversion. Le coût annuel de ces pensions s'élève ainsi à 5.800.000 € / an (soit une moyenne de 200.000 € par bénéficiaire).

Enfin, l'auteur attire l'attention sur les avantages en nature dont jouissent les juges et anciens juges. Avec force détails, il énumère ainsi, les frais de déplacements, d'abonnements téléphoniques ou encore les véhicules de fonction avec chauffeur dont bénéficient les juges jusqu'à la fin de la première année suivant la fin de leur mandat (avant 2011, cet avantage était accordé à vie).

Au final, peut-être faut-il se préserver d'émettre un jugement aussi tranché sur ce que l'auteur n'hésite pas à appeler les « pensions dorées » (*pensioni d'oro*). En effet, la consultation des budgets de la Cour constitutionnelle démontre que cette institution « coûte », au contribuable italien, un peu plus de 60 millions d'euros par an.

Même dans la période actuelle de « chasse » au gaspillage et aux avantages perçus par les uns et les autres, la Cour constitutionnelle n'est certainement pas la plus coûteuse des institutions italiennes. Et même si le traitement des juges constitutionnels peut sembler élevé, il est aussi important de garder à l'esprit qu'il s'agit également d'un gage d'indépendance de ces mêmes juges. Enfin, sans méconnaître l'importance actuelle du rôle des juges constitutionnels quel que soit le pays, les spécificités du système italien (régionalisme, bicaméralisme égalitaire, nombre de décisions rendues...) mettent clairement en avant l'importance du rôle de la Cour italienne, comme de ses arbitrages, pour l'équilibre des institutions. De fait, il semble que le coût de cette institution ne peut qu'être relativisé. ■ **Michaël Bardin.**

■ Politique pénale

L'affaire *Torregiani*, un an après

La décision de la Cour européenne des droits de l'homme *Torregiani et autres c. Italie*, rendue le 8 janvier 2013, aura fait souffler un vent de réformes sur le droit de l'exécution des peines en Italie. Via la procédure de l'arrêt pilote, les juges strasbourgeois avaient accordé un délai d'un an aux autorités italiennes afin de remédier au problème de la surpopulation carcérale lequel conduit à maintenir des personnes en détention dans des conditions constitutives d'une violation de l'article 3 de la Convention.

Afin de satisfaire aux exigences de la Cour européenne, les autorités italiennes ont, au cours de l'année écoulée, adopté diverses mesures visant à influencer sur la population carcérale à la fois en limitant le nombre d'entrants en prison et en augmentant le nombre de sortants. Cette opération « prison-vide », dont nous avons pu retracer les grandes lignes dans les précédents numéros de cette revue¹, s'est matérialisée par l'adoption de la loi n° 94 du 9 août 2013 (*GU*, n° 193 du 19 août 2013)² dite loi *svuota carcere* (« prison vide »), visant à lutter contre la surpopulation carcérale en développant le recours aux alternatives aux peines privatives de liberté et aux aménagements de cette peine, et l'adoption, le 23 décembre 2013, du décret-loi n° 146 instituant des mesures urgentes en matière de protection des droits fondamentaux des détenus et de réduction contrôlée de la

population carcérale (*GU*, n° 300 du 23 décembre 2013, converti en loi le 21 février 2014)³. Toutefois, si cette série de mesures s'inscrit clairement dans une démarche de lutte contre la surpopulation carcérale et devrait permettre d'éviter la répétition des violations de l'article 3 de la Convention, la Cour européenne avait clairement enjoint les autorités italiennes de mettre en place un recours - ou une combinaison de recours - qui garantisse une réparation effective des violations constatées. Outre les mesures destinées à prévenir les violations de l'article 3 de la Convention, des recours à finalité « compensatoire », visant à obtenir réparation du préjudice subi et sa cessation, devaient être institués. C'est l'objet du décret-loi n° 92 du 26 juin 2014 approuvé en Conseil des ministres, sur proposition de son président Matteo Renzi et du ministre de la Justice Andrea Orlando (*photo ci-contre*), qui est entré en vigueur le 28 juin (*GU*, n° 147 du 27 juin 2014 et converti en loi avec modifications au mois d'août)⁴.

Ce volet « réparation » était attendu. Il faut dire que le délai d'un an durant lequel l'examen des requêtes par les juges strasbourgeois avait été suspendu étant écoulé, il devenait urgent que les autorités italiennes satisfassent aux exigences de la Cour européenne en mettant en place « un recours ouvert à la personne incarcérée dans des conditions contraires à sa dignité

qui lui permette d'obtenir réparation de la violation subie » (§ 97 de la décision *Torregiani*). Ne serait-ce que pour limiter les charges conséquentes que d'éventuelles condamnations par la Cour européenne, lors de la reprise de l'examen des requêtes, auraient pu engendrer sur les finances publiques.

L'article premier de ce décret-loi insère donc dans la loi pénitentiaire n° 354 du 26 juillet 1975 un article 35-ter en vertu duquel le détenu ou la personne privée de liberté pourra obtenir, devant une



juridiction nationale, réparation en cas de violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette disposition, qui se retrouve dans la loi pénitentiaire sous l'intitulé *prohibition de la torture*, rappelle que « personne ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou

des traitements inhumains et dégradants » et plus précisément, elle prévoit que le magistrat de surveillance pourra, sur demande du détenu (ou de son défenseur muni d'une procuration spéciale), prononcer des mesures de nature réparatrice. Concrètement, ce magistrat pourra « compenser » le préjudice subi par le détenu par « une remise de peine d'un jour pour dix jours durant lesquels le détenu a subi une détention contraire à l'article 3 de la Convention ». Ce procédé, consistant à accorder une remise de peine, est une solution de réparation qui est déjà utilisée par certains États européens comme l'Allemagne afin de réparer le préjudice subi du fait de la durée excessive du procès. Ce mode de réparation a également été envisagé par la Cour européenne dans une affaire touchant à la problématique de la surpopulation carcérale, *Ananyev c. Russie* du 10 janvier 2012, décision à laquelle les juges européens ont souvent fait référence lors de la décision *Torregiani*. Toutefois, une telle remise de peine n'est possible que si la durée de la détention ou si le reliquat de peine restant à subir le permet. Par conséquent, si la durée de détention subie en violation de l'article 3 de la Convention est inférieure à quinze jours ou dans l'hypothèse où le reliquat de peine restant à subir ne permet pas la réalisation intégrale de la remise de peine (par exemple si le nombre de jours devant être remis au titre de la réparation du préjudice subi est plus important que le reliquat de peine restant à subir), le magistrat de surveillance pourra accorder une réparation financière à hauteur de 8 euros par jour passé en prison dans des conditions « inhumaines et dégradantes »⁵. Comme l'indique le ministre de la Justice, « si Strasbourg nous avait condamnés, nous aurions dû payer 20 euros par jour (...). Les 8 euros doivent donc être considérés comme un dédommagement permettant d'éviter un dommage économique trop important. (...) Et puis disons la vérité, le surpeuplement carcéral ne nous permet pas non plus de respecter les exigences de notre propre Constitution ». On comprend alors qu'au-delà du volet réparation, les autorités italiennes poursuivent leur lutte contre la surpopulation carcérale, et en la matière, chaque opportunité de limiter le nombre d'entrants compte.

C'est ainsi que la catégorie des « jeunes adultes » a été redéfinie à l'occasion de ce décret-loi. Les jeunes adultes sont des personnes ayant atteint l'âge légal de la majorité mais auxquels va être appliqué le régime d'exécution des mesures privatives ou restrictives de liberté applicable aux mineurs afin de faire prévaloir à leur encontre, malgré le fait qu'elles aient atteint l'âge de la majorité,

des mesures axées sur l'éducation plutôt que la répression. L'extension des conditions et modalités d'exécution des mesures applicables aux mineurs aux jeunes adultes présente dès lors un certain intérêt dans la limitation du nombre d'entrants en prison, que ce soit au titre d'une détention provisoire ou en application d'une peine privative de liberté, car ce sont des mesures axées sur l'éducation et visant à maintenir le jeune adulte hors du circuit pénitentiaire qui seront privilégiées. Afin d'étendre l'applicabilité de ce régime au plus grand nombre, l'âge maximal de la catégorie du jeune adulte a été élevé par le décret-loi ici présenté. Avant son entrée en vigueur,

(...) en raison de la polémique suscitée par cette limitation du recours à la détention provisoire, bon nombre de dérogations ont été apportées lors de la conversion du décret-loi en loi afin de trouver le juste équilibre entre le respect de la liberté individuelle et les exigences de sécurité publique.

étaient considérés comme jeunes adultes, les majeurs de vingt-et-un ans. En vertu de l'article 5 du décret-loi, modifiant l'article 24 du décret législatif n° 272 de 1989 relatif à la procédure pénale applicable aux mineurs, sont désormais considérés comme jeunes adultes, les majeurs de vingt-cinq ans. Dès lors, celui qui n'a pas atteint l'âge de vingt-cinq ans au moment de l'exécution de la mesure, privative ou restrictive de liberté, l'exécutera selon les conditions et les modalités d'exécution applicables aux mineurs, sauf pour les jeunes adultes qui ont déjà vingt-et-un ans accomplis au jour de l'exécution de la mesure et à l'encontre desquels des raisons particulières de sécurité, appréciées par le juge compétent, justifient leur exclusion. Le jeune adulte sera confié au personnel des services des mineurs.

Si cette modification permet d'influer sur le nombre de personnes susceptibles de constituer la population carcérale, comme le souligne Andrea Orlando, « dans une situation carcérale comme celle dans laquelle se trouve l'Italie, où un tiers des détenus est dans l'attente d'un jugement », il convenait d'intervenir sur la situation des personnes détenues à titre provisoire. Il s'agissait là d'« un impératif catégorique, en raison de la situation de surpeuplement carcéral intolérable ».

L'article 8 du décret-loi est venu modifier l'alinéa 2-bis de l'article 275 du Code de procédure pénal (CPP) fixant certaines conditions de placement en détention provisoire. Cette disposition du décret-loi, objet de nombreux débats et controverses, a de fait été la plus modifiée par la loi de conversion. Malgré cela, le but de cette

disposition reste de limiter la possibilité d'ordonner un placement en détention provisoire afin de limiter le nombre de personnes entrant en prison et plus précisément, d'éviter le séjour en prison de personnes poursuivies qui, une fois définitivement condamnées, pourraient bénéficier des mesures d'exécution de la peine à l'extérieur (du type assignation à résidence ou libération conditionnelle). Dès lors, comme indiqué en préambule du décret-loi, il faut conjuguer cette modification des conditions de placement en détention provisoire avec l'article 656 CPP relatif à la procédure de demande d'aménagement de certaines peines privatives de liberté. En vertu de

cet article, le ministère public peut suspendre l'exécution de la peine privative de liberté devant être exécutée à la condition que le condamné ne soit pas déjà détenu, y compris au titre de la détention provisoire, et ce, afin de formuler une demande d'aménagement de la peine (si cette peine n'est pas supérieure à trois ans d'emprisonnement). Le placement en détention provisoire d'une personne pouvant avoir des répercussions sur la phase d'exécution de la peine privative de liberté à laquelle elle peut être condamnée, les conditions de placement en détention provisoire ont donc été modifiées afin d'assurer une certaine cohérence avec le contenu de l'article 656 CPP. À cette fin, sauf dans les cas prévus au troisième alinéa de l'article 275 ou en application des articles 276 alinéa 1-ter et 280 alinéa 3, le placement en détention provisoire n'est plus possible « si le juge estime que, à l'issue du jugement, la peine privative de liberté infligée ne sera pas supérieure à trois ans »⁶, ce qui permet d'éviter le placement en détention provisoire de personnes susceptibles d'être condamnées à une peine privative de liberté inférieure à trois ans et donc favorise l'applicabilité de l'article 656 CPP. Bien évidemment, le tribunal de surveillance reste libre d'accorder ou de refuser un tel aménagement de la peine prononcée. Néanmoins, en liant la phase pré-sentencielle avec la phase d'exécution de la sanction, le législateur place l'intéressé dans des dispositions favorables au prononcé d'un aménagement de la peine puisque le ministère public est en mesure de suspendre l'exécution de la sanction, ce

qu'il ne peut pas faire si le condamné est déjà détenu (art. 656 al. 9 lett. b).

Il reste qu'en raison de la polémique suscitée par cette limitation du recours à la détention provisoire, bon nombre de dérogations ont été apportées lors de la conversion du décret-loi en loi afin de trouver le juste équilibre entre le respect de la liberté individuelle et les exigences de sécurité publique. En ce sens, cette disposition ne s'applique pas dans les procédures relatives à des délits prévus aux articles 423-bis, 572, 612-bis et 624-bis du Code pénal, ainsi qu'à l'article 4-bis de la loi n° 354 du 26 juillet 1975, c'est-à-dire quand il apparaît que toute autre mesure alternative à la détention provisoire est inadaptée, ou lorsque l'assignation à résidence ne peut être ordonnée par manque d'un des lieux possibles d'exécution de la mesure prévus à l'article 284 alinéa 1^{er} CPP (par exemple en l'absence de domicile de l'intéressé). Il faut reconnaître, d'une manière générale, que les modifications apportées par ce décret-loi, dès lors qu'elles visent à maintenir l'individu poursuivi ou condamné dans la communauté, suscitent des craintes pour la sécurité publique.

C'est ce que les membres de la Ligue du Nord (*Lega Nord*), du Mouvement 5 étoiles (*M5S*) et des Frères d'Italie (*Fratelli d'Italia - Alleanza nazionale*) par la voix de Giorgia Meloni (*photo ci-*



dessus) ont souligné, considérant que ce décret-loi n'est autre qu'un *indulto* (remise de peine d'origine parlementaire proche de l'*amnistia* mais qui, à la différence de celle-ci, laisse subsister la condamnation) déguisé aux conséquences dangereuses pour la sécurité publique. Si le maintien de la population pénale à l'extérieur peut faire craindre pour la

sécurité publique, ce qui est le plus à craindre serait que les moyens nécessaires à la mise en œuvre du suivi que ces mesures impliquent ne soient pas octroyés. Il faut donc espérer que les autorités en charge de leur exécution disposeront des moyens suffisants pour assurer un réel suivi des personnes. ■ **Catherine Tzatzuiano.**

¹ V. « Surpopulation carcérale : l'Italie au pied du mur », *La lettre d'Italie*, n° 3, oct. 2013, pp. 21-23 et « L'opération prison-vider se poursuit », *La lettre d'Italie*, n° 4, févr. 2014, pp. 5-6.

² Loi de conversion après modifications du décret-loi n° 78 du 1^{er} juill. 2013 portant dispositions urgentes en matière d'exécution des peines, *GU*, n° 153 du 2 juill. 2013.

³ Loi n° 10 du 21 févr. 2014, *GU*, n° 43 du 21 févr. 2014.

⁴ Loi n° 117 du 11 août 2014, *GU*, n° 192 du 20 août 2014.

⁵ Une réparation analogique est prévue en faveur de celui qui a subi une privation de liberté, au titre de la détention provisoire, contraire à l'article 3 de la Convention.

⁶ Art. 275 al. 2 *bis* CPP : « se il giudice ritiene che, all'esito del giudizio, la pena detentiva irrogata non sarà superiore a tre anni ».

■ Régions

Fin de la « saga piémontaise » et nouvelle présidence

La bataille juridique a pris fin. Après l'annulation des élections régionales de 2010 par le TAR Piémont, le 10 janvier 2014, pour des irrégularités dans la *Lista dei Pensionati* qui avait soutenu Roberto Cota (pour rappel, vainqueur des élections avec seulement 9.000 voix devant Mercedes Bresso la présidente sortante, v. *LLI*, n° 4, pp. 19-20). Comme cela était prévisible, le président de la région, a saisi le Conseil d'État italien qui a rejeté son pourvoi le 11 février 2014, confirmant ainsi de manière définitive les accusations de falsifications de signatures. De plus, R. Cota, a dû faire face à l'empressement (nouveau) du *M5S* qui saisissait à nouveau le TAR (le 6 mars) afin que soit exécutée la décision du Conseil d'État qui exigeait la tenue de nouvelles élections dans les sept jours suivant la notification de la décision sous peine de voir la nomination d'un commissaire *ad acta* en la personne du préfet de Turin. Quelques jours plus tard, le 10 mars 2014 le Conseil régional (avec le large soutien de *Fratelli d'Italia*) donnait mandat à R. Cota pour « prendre toute initiative (...) pour obtenir de la Cour de cassation la mise en place d'un délai raisonnable pour la tenue de nouvelles élections » (et ainsi, suspendre les effets de la décision du Conseil d'État). Afin d'éviter la prise du « pouvoir » par le commissaire *ad acta*, R. Cota signait finalement, le 12 mars 2014, le décret fixant les



élections au 25 mai 2014 (jour des élections européennes). Par ailleurs, le 16 avril, la Cour de cassation rendait son arrêt confirmant les décisions précédentes d'annulation des élections régionales de 2010.

À l'occasion du scrutin du 25 mai, pas moins de six candidats s'affrontaient pour la présidence de la région. Très largement, c'est le candidat de la coalition de centre-gauche, Sergio Chiamparino (coalition *Chiamparino presidente* soutenue notamment par le *Pd*, *Italia dei Valori*, *Scelta Civica*, *Moderati* ou encore *Sinistra Ecologia Libertà*) qui l'emporte avec 47,09 % des votes devant Gilberto Pichetto Fratin (*Forza Italia*, 22,09 %) et Davide Bono (*MoVimento 5 Stelle*, 21,45 %).

Sergio Chiamparino (*photo ci-dessus*) est surtout connu pour avoir été député de 1996 à 2001 puis maire de Turin de 2001 à 2011 (il est réélu en 2006 avec presque 67 % de votes favorables), mais son engagement politique remonte à 1975 au sein du *PCI*. Il rejoint le *PDS* (*Partito Democratico della Sinistra*) en 1991 puis le parti qui lui succède (*Ds*, *Democratici di sinistra*) avant d'intégrer le *Pd* en 2007. Il semble, *a priori*, le plus à même (sa gestion de la ville de Turin est unanimement saluée) de ramener un peu de quiétude au sein d'une Région Piémont qui en a le plus grand besoin. ■ **Michaël Bardin.**

Justice

La suppression des sections spéciales des tribunaux administratifs régionaux

Le Conseil des ministres du 13 juin 2014 décidait d'un nouvel « assaut » pour réformer l'organisation de la justice administrative. Parmi l'adoption de mesures urgentes pour la simplification et la croissance du pays, le Gouvernement annonçait sa volonté de procéder à la suppression des sections spéciales des tribunaux administratifs régionaux (ci-après TAR). Dans le communiqué de presse du Secrétariat général du Gouvernement et le compte rendu du Conseil des ministres, il était simplement fait mention d'une disparition « à compter du 1^{er} octobre 2014 », alors même que cette mesure bouleversait tout le fonctionnement de la justice administrative dans les régions concernées. Après la modernisation des règles du procès administratif¹ du Gouvernement Berlusconi IV, l'actuel gouvernement entendait redessiner la carte juridictionnelle administrative.

« Un coup du sort » comme l'écrit G. Virga². En effet, le même jour, la Cour constitutionnelle rendait l'arrêt n° 174 par lequel elle rappelait que l'article 125 de la Constitution garantit l'organisation territoriale régionale de la justice administrative³.

Selon cet article, dans le chef-lieu de chaque région doit être institué un organe administratif de premier ressort. Cette même disposition prévoit également que des sections spéciales « peuvent » être établies dans une autre ville lorsque la masse de contentieux que doit juger le TAR est trop importante. C'est en faisant jouer cette faculté de création, que le Premier ministre, M. Renzi, proposait de supprimer les « antennes » (ou sections spéciales) des TAR qui avaient été créées par la loi n° 1034 du 6 décembre 1971 dans les régions urbaines ou à forte activité économique. L'époque étant à la restriction budgétaire et dans le cadre de l'adoption du décret-loi relatif à « des mesures urgentes pour la simplification et la croissance du pays », le Gouvernement entend mettre de l'ordre dans l'administration publique et supprimer toutes les antennes des TAR⁴. Il faut bien reconnaître que le Gouvernement opère ici une regrettable confusion. Une réforme de l'ordre juridictionnel administratif ne concerne en rien l'administration publique. En effet, procéder à la suppression d'organes juridictionnels en rénovant l'administration publique apparaît contestable : soit il s'agit d'une réforme « fourre-tout », soit il est porté atteinte à l'indépendance de la juridiction administrative. Ce n'est cependant pas sur ce point, que les débats se sont ouverts en Italie.

Députés et magistrats se sont mobilisés pour « sauver » les sections spéciales. G. Virga lançait une pétition le jour même de l'annonce gouvernementale alors que le syndicaliste F. Pizzarotti invitait vivement le Gouvernement à revoir sa décision. L'Associazione nazionale dei magistrati amministrativi (ANMA) publiait un article expliquant que cette réforme était inutile, dangereuse⁵ et regrettait l'absence de concertation (elle n'aurait pas été entendue par le Gouvernement à ce sujet malgré les nombreux courriers envoyés). Enfin, le Conseil de présidence de la justice administrative (CPJA, l'équivalent de notre Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel) adoptait un avis, le 19 juin 2014⁶, dans lequel il exprimait ses préoccupations à l'égard de cette mesure, espérait être associé à cette réforme et s'engageait à communiquer au

Gouvernement l'ensemble des données sur le fonctionnement de la justice administrative.

Tant le programme que le calendrier de cette réforme soulèvent de nombreuses interrogations. Premièrement, cette suppression n'est pas légitime : les antennes jugent chaque année un nombre considérable d'affaires. Deuxièmement, cette réforme est risquée. Elle va engendrer un engorgement des TAR. Elle ne répond donc pas à l'objectif de diminution des coûts de fonctionnement de la justice qu'elle entend pourtant mettre en œuvre. Bien au contraire, cette réforme va les augmenter puisqu'elle va inévitablement nuire à l'efficacité de la justice en regroupant, au sein d'un TAR, le « stock d'affaires » que deux juridictions jugent normalement. En outre, cette mesure éloigne le justiciable de son juge. Troisièmement, le Gouvernement, ambitieux, envisageait de procéder à cette suppression dès le 1^{er} octobre 2014. Pour le CPJA et l'ANMA, ce calendrier était surréaliste et le délai impossible à tenir tant les moyens humains et matériels à transférer étaient nombreux. Prenant conscience que le redéploiement humain et matériel dans un délai de 15 jours s'avèrerait difficile à réaliser,

le Gouvernement a repoussé l'entrée en vigueur de la mesure au 1^{er} juillet 2015. Quatrièmement, cette mesure n'est pas en adéquation avec la carte judiciaire. Trente-et-un députés conduits par T. Iannuzzi et F. Bonavita (Pd) ont donc déposé un amendement visant à encadrer l'opération de suppression

et à calquer la carte juridictionnelle administrative sur la carte judiciaire⁷, notamment en maintenant les antennes dans les villes qui disposent d'une Cour d'appel. Cet amendement, qui initialement avait pour seul but de sauver la Section de Salerne, a été, en partie, généralisé et adopté lors de la séance nocturne de la Commission des affaires constitutionnelles de la Chambre des députés du 22 juillet 2014. Ainsi, les antennes de la Région Reggio de Calabre, de Lecce, de Brescia, de Catania feront toujours partie de l'ordre juridictionnel administratif.

La portée de la suppression est donc désormais à minorer. Le Gouvernement en s'attaquant à la justice administrative ne s'attendait sûrement pas à se heurter à une telle mobilisation. D'ailleurs, cette dernière ne faiblit pas. Les députés de Parme,



G. Romanini et P. Maestri (*Pd*), qui ont échoué à sauver leur section spéciale lors de leur première tentative devant la Commission de justice, entendent bien défendre le maintien de l'antenne dans leur ville lors des discussions sur les modalités d'organisation de la réforme qui doivent intervenir en concertation avec le CPJA avant le 31 décembre de cette année. Le sénateur G. Pagliari (*Pd*) réclame quant à lui « une note technique » afin de justifier les choix politiques.

Enfin, dans son plaidoyer contre la suppression des antennes, l'ANMA faisait état de ses doutes sur la conformité à la Constitution de cette réforme qui ne répondrait pas aux critères d'adoption d'une législation en urgence (celle-ci ne devant pas, selon la jurisprudence constitutionnelle, regrouper des mesures diverses et variées⁸). Sur le fond, cette mesure pourrait également porter atteinte à l'article 24 de la Constitution en rendant plus difficile l'accès au juge. Enfin, cette suppression modifiant l'organisation territoriale, l'absence de conformité à l'article 125 de la Constitution pourrait être avancée... Affaire à suivre.

Pour conclure, un regret... Malgré l'absence d'homogénéité des mesures de ce décret-loi, une disposition intéressante est passée sous silence : le renforcement des incompatibilités des magistrats des différents ordres juridictionnels. Cette mesure viserait à lutter contre les vacances de poste de magistrats et obligeant ces derniers, lorsqu'ils sont en service extérieur, à réintégrer l'ordre

juridictionnel d'appartenance. Si c'est un fondement économique qui est à l'origine de l'adoption de cette mesure, pour une fois, il s'accorde parfaitement avec les exigences relatives à la célérité de la justice, à la légitimité et à l'indépendance de la justice administrative. Or, ce point, aussi remarquable soit-il, n'a fait l'objet d'aucun commentaire. ■ **Céline Maillafet.**

¹ Voir notre article « La réforme de la justice : focus sur la justice administrative », *LLI*, oct. 2012, n° 1, pp. 8-9.

² G. VIRGA, « Sull'abolizione delle sezioni staccate dei Tribunali Amministrativi Regionali », *Lexitalia*, 2014, n° 6, www.lexitalia.it.

³ C. Const., arrêt n° 174 du 13 juin 2014, *G.U.*, du 18 juin 2014, disponible sur le site de la Cour constitutionnelle.

⁴ À l'exception de la section de Bolzano qui relève du statut spécial de la Région du Trentin-Haut-Adige. Sa suppression ne peut intervenir que par la modification de ce statut.

⁵ A.N.M.A., « Perché la soppressione delle sedi staccate dei T.A.R. è inutile e dannosa », www.anmadiritto.it.

⁶ Secrétaire général de la Justice administrative, Communiqué de Presse « Giustizia amministrativa Consiglio di Stato ».

⁷ Rappelons qu'une réforme de la carte judiciaire avait été lancée sous le Gouvernement Monti. V. M. BARDIN, « Redessiner l'Italie judiciaire ? », *LLI*, octobre 2012, n° 1, pp. 9-10.

⁸ V. M. BAUDREZ, « Les lois de conversion en loi de décret-loi et l'arrêt n° 22 de 2012, coup d'arrêt donné à la pratique des "projets de lois motorisés" ? », *AJJC*, 2012, pp. 823-825 et spécialement p. 824.

■ Dossier « Réformes »

Chassé-croisé à la présidence du Conseil : la démission du Gouvernement Letta et le « raccourci » de Renzi

Le 13 février 2014, par une délibération publique, la direction du Parti démocrate (*Pd*) estimait qu'il était temps de changer de gouvernement (136 votes favorables et 16 votes opposés). Fort du soutien des autres partis politiques, le *Pd* remerciait le président du Conseil Enrico Letta pour son action « dans cette période politique difficile » et se déclarait « prêt pour le changement ». Matteo Renzi, le secrétaire général du parti, affirmait avoir conscience du risque accompagnant ce choix tout en estimant qu'il était nécessaire « pour faire avancer le pays ». C'est en s'emparant de la direction du parti et à défaut de pouvoir entrer au Palazzo Ghigi par les élections (il n'est pas parlementaire) que M. Renzi entendait satisfaire ses ambitions politiques (cf. M. BARDIN, *LLI*, n° 3, pp. 20-21). La prise de pouvoir de M. Renzi au sein du *Pd* n'était donc, comme l'a affirmé la presse italienne, qu'un « raccourci » pour accéder à la présidence du Conseil (*La scorciatoia di Renzi*).

Lassé par un soutien fluctuant et des attaques répétées - y compris au sein de son propre parti - auxquels devait faire face son gouvernement depuis de nombreuses semaines (cf. *LLI*, op. cit., pp. 22-25), Enrico Letta remettait alors, dès le 14 février 2014, à la suite d'un conseil des Ministres très bref, la

démission du gouvernement au Président Napolitano. Dans la lettre de démission, E. Letta expliquait que le contexte politique était devenu bien trop lourd pour assurer une direction correcte du pays.

Après avoir accepté la démission du gouvernement et remercié ce dernier pour le travail accompli, le chef de l'État engageait immédiatement les consultations d'usage auprès des institutions et des chefs des partis politiques afin de trouver un nouveau chef à la majorité parlementaire et au gouvernement. Cette consultation fut brève puisque dès le 21 février 2014, le président de la République confiait à Matteo Renzi la tâche de former un nouveau gouvernement.

Il reste un bilan tout à fait honorable pour le Gouvernement Letta. Un bilan dans lequel il faut souligner d'importantes réussites en seulement dix mois de travail, de surcroît dans des conditions politiques

difficiles : le lancement de la procédure de révision de la Constitution, la suppression de l'IMU, la mise en place d'une politique d'immigration *Mare Nostrum* afin de réguler le flux des migrants à Lampedusa...

En revanche, comme à la suite de toute démission gouvernementale, le travail politique a été quelque peu bousculé. Si, pendant la période de consultation de G. Napolitano, E. Letta était toujours chargé du règlement des affaires courantes. Afin de clore l'action de ce



Gouvernement, le Parlement, pourtant très occupé puisqu'il devait accorder sa confiance au nouveau Gouvernement, a converti les décrets-lois *Milleproroghe*, *Destinazione Italia*, *Salva Roma-bis*, celui sur le financement des partis politiques et

celui sur les prisons très rapidement. Finalement, il y a fort à parier que seules les circonstances uniques du chassé-croisé à la tête du Gouvernement entre E. Letta et M. Renzi, et le « raccourci » utilisé par ce dernier pour accéder à la tête du

gouvernement resteront gravés dans l'histoire politique italienne. ■ **Céline Maillafet**.

Réforme et communication, les maîtres-mots de l'action du Gouvernement Renzi

Élément clé de sa nomination, Matteo Renzi devait incarner le renouveau de la politique italienne, retour et analyse d'un « pari » commencé en février dernier.

I. - PASSO DOPO PASSO, APRÈS LES « 100 JOURS », LA COURSE AUX « 1.000 JOURS »

Au mois de mars 2014, en fervent adepte qu'il est des nouvelles technologies, M. Renzi annonçait la création d'un compte *Twitter*, #*la svolta buona* (« le bon tournant »), du nom donné au plan de relance économique qu'il présentait dès le lendemain, le 12 mars, lors d'une conférence de presse au Palais Chigi. À l'image de la « tornade politique » qu'il aime à incarner, l'annonce se voulait grandiose... et elle l'était : un cadeau fiscal de 10 milliards d'euros aux travailleurs italiens sous forme de baisse d'impôts, tout en assurant que cette mesure était déjà financée et qu'elle ne ferait l'objet d'aucune compensation par une nouvelle taxe. Le président du Conseil annonçait également pêle-mêle, une réforme de l'école (3,5 milliards), un plan d'aide pour l'entrée dans la vie active des 18-29 ans (2 milliards), et entre autres, le remboursement, par l'intermédiaire de la *Cassa depositi e prestiti* (la Caisse des dépôts italienne), de plus de 70 milliards de dettes que l'État doit aux entreprises italiennes. Le financement de ce plan sans précédent reposait sur un *leitmotiv*, la diminution des dépenses publiques par une coupe franche dans le « train de vie » de l'État mais également sur une augmentation du déficit public, sur la baisse des taux d'emprunt de la dette italienne ou encore sur la TVA perçue par l'État. Et Matteo Renzi n'hésitait pas à affirmer que ce plan de relance économique serait effectif dans un délai de 100 jours !

Quelques mois plus tard, les 100 jours sont devenus 1.000 jours... Le plan n'est plus #*la svolta buona* mais *passo dopo passo* : *mille giorni per cambiare l'Italia* (« étape par étape : mille jours pour changer l'Italie », site internet : passodopopasso.it). Pourquoi ce changement ? Parce que, comme une évidence, Matteo Renzi n'a pas pu réaliser en trois mois, ce que d'autres n'ont pas réussi à faire ces vingt dernières années. Sans surprise, l'objectif des 1.000 jours apparaît comme un temps *minimum* et indispensable à la mise en œuvre de réformes profondes.

Il n'en reste pas moins que le premier objectif fixé s'est quasiment imposé à M. Renzi. D'une part, l'objectif des 100 jours correspondait parfaitement à la personnalité du président du Conseil, actif - voire hyperactif - et doté d'une volonté permanente de bousculer l'ordre établi. Parce que cette personnalité et cette volonté de « changer la méthode » l'ont porté au pouvoir, l'opinion publique n'aurait pas compris qu'il ne mette pas immédiatement en œuvre son discours. D'autre part, le calendrier électoral n'est pas pour rien dans cet objectif des 100 jours. En effet, les élections européennes (*infra*, II.) s'invitaient rapidement à la table de travail du nouveau gouvernement. Véritable test pour le *Pd*, le président du Conseil se savait attendu.

Un échec aux élections européennes aurait fragilisé sa majorité, réveiller les velléités contestatrices des oppositions (il faut bien considérer qu'il existe « des oppositions » et non « une opposition » tant les forces en présence sont hétéroclites) et forcément freiner la marche en avant des réformes, y compris de la réforme constitutionnelle en cours.

De fait, et comme cela était prévisible, le bilan de ces 100 jours apparaît *a priori* mitigé mais il ne l'est pas tant que cela. Tout d'abord, la mesure phare de son programme (« 10 milliards pour 10 millions d'Italiens ») consistant en une augmentation de 80 euros pour les plus bas salaires (moins de 25.000 euros par an), sous forme de « cadeau fiscal », a été tenue dès le 27 mai, même si la question de son financement reste en suspend. Ensuite, la grande réforme du droit du travail est rapidement amorcée par décret puis par une loi le 25 mai 2014. Il ne s'agissait que d'un



passodopopasso
mille giorni per cambiare l'Italia.

premier mouvement (il se poursuit encore aujourd'hui, (v. L. PENNEC, ce numéro, pp. 26-27) visant à réformer les conditions de l'apprentissage ou encore la durée maximale des contrats à durée déterminée. Enfin, dès le 4 avril, la loi *Delrio* (du nom de Graziano Delrio, aujourd'hui secrétaire d'État à la présidence du Conseil des ministres qui avait porté cette loi sous le précédent gouvernement d'E. Letta en qualité de ministre des Affaires régionales et des autonomies) a été définitivement adoptée. La suppression des provinces (effective au 1^{er} janvier 2015) a permis d'annuler les élections provinciales prévues le 25 mai, en même temps que les élections européennes. Il faut bien reconnaître que M. Renzi, sur cette problématique, recueille les fruits du travail du précédent gouvernement. Si sur le principe, la disparition des provinces doit bénéficier aux villes métropolitaines et aux agglomérations, il n'en reste pas moins qu'une réforme claire concernant les compétences et l'organisation (donc, une réforme du Titre V de la seconde partie de la Constitution) reste indispensable. Il n'empêche, finalement, que les réformes pouvant être rapidement mises en œuvre, l'ont été.

Eu égard aux multiples promesses, les 100 premiers jours du Gouvernement Renzi sont forcément marqués par des reculs et même des oublis... Parmi les promesses non tenues, il était évident que certaines ne pouvaient l'être, parce qu'elles ne dépendent pas pleinement de la volonté du gouvernement. Qu'il s'agisse de la réforme constitutionnelle (et plus spécifiquement celle du Sénat (v. P. PASSAGLIA, ce numéro, pp. 3-5) ou encore de l'adoption de la nouvelle loi électorale après l'invalidation de la Cour constitutionnelle (v. LLI n° 4, pp. 31-32), ces réformes

nécessitent un consensus au sein du Parlement italien qui semble bien, sinon difficile, au moins lent à trouver entre les refus répétés du *M5S* (Mouvement 5 étoiles) ou encore les négociations permanentes avec *Forza Italia* ou le *Ncd* (Nouveau centre droit). De même, la grande réforme de l'administration publique prônée par M. Renzi lors de son investiture se fait attendre. Pour l'heure, seul le maintien du gel des salaires des fonctionnaires (déjà bloqués depuis 2010) a été annoncé au début du mois de septembre. Selon le ministre de la Simplification et de l'Administration publique, Marianna Madia, cette mesure devrait permettre à l'État d'économiser près de 21 milliards d'euros d'ici 2015. Cette redéfinition de ce qui devait être une réforme de grande ampleur, a provoqué la colère des syndicats qui menacent de se mettre en grève. Enfin, le remboursement des dettes de l'administration publique à l'encontre des entreprises italiennes se fait attendre. D'abord prévu avant l'été, puis repoussé à l'automne, le Gouvernement reconnaît aujourd'hui que ces dettes ne seront vraisemblablement remboursées qu'en 2015. Il reste, enfin, que certaines promesses initiales semblent aujourd'hui totalement oubliées ou au point mort. Par exemple, si la grande réforme fiscale annoncée par M. Renzi fait bien partie de la « feuille de route » du Gouvernement, elle est aujourd'hui assez vague quant à son contenu global. De même, et il s'agissait là d'une promesse de toute première importance, le Gouvernement s'est engagé à effectuer un examen approfondi des dépenses de l'État afin d'effectuer des réductions drastiques. Force est de reconnaître que ses conclusions en la matière se font attendre. À l'image du *bonus* de 80 euros accordé aux plus bas salaires, une mesure - surtout symbolique - a été immédiatement prise : la vente des « voitures bleues ». Ainsi, 150 *Auto blu*, les voitures de fonction des membres des cabinets ministériels (dont la couleur est une caractéristique bien connue en Italie) ont été mises en vente aux enchères sur *ebay*. Si les ministres et vice-ministres conservent ce privilège, les secrétaires d'État devront dorénavant trouver un moyen de transport... La mesure est symbolique à plusieurs titres mais elle démontre une certaine constance chez M. Renzi, puisqu'il avait déjà mis en œuvre une telle initiative concernant le parc automobile de la capitale toscane durant son mandat de maire (pour un résultat très décevant néanmoins car les véhicules avaient été vendus à des prix dérisoires). Ensuite, la vente de 150 véhicules apparaît comme une « goutte d'eau dans l'océan » puisque l'on estime le parc automobile de l'administration publique italienne (incluant donc les régions et autres collectivités locales) à plus de 55.000 véhicules. Enfin, une fois encore, la méthode apparaît très tapageuse. Le choix d'un des plus importants sites de vente en ligne, censé démontrer la transparence de l'opération, plutôt que d'utiliser les circuits classiques existants, semble n'être qu'un énième exercice de style sous-tendant la possibilité pour les Italiens d'acquérir un véhicule de l'État.

Il apparaît évident que la communication est le maître-mot de l'action gouvernementale, peut-être parfois au détriment du fond (*infra V.*). Cependant, il faut reconnaître deux « victoires » même temporaires, à l'action de M. Renzi et de son équipe. D'une part, il existe une réelle volonté du Gouvernement de tenir les promesses faites qui, comme nous l'avons dit, ne dépendent pas toujours de lui. D'autre part, sa méthode, au moins dans les premiers temps, semble convaincre une partie de l'opinion publique et surtout de l'électorat, comme l'ont démontré les résultats des élections européennes.

En remportant 40,8 % des voix (et 31 sièges), le Pd est non seulement le premier parti italien représenté au sein du Parlement européen mais également le parti démocrate le plus plébiscité en Europe.

II. - LES ÉLECTIONS EUROPÉENNES : UNE GRANDE (ET ÉTONNANTE) VICTOIRE

Le lendemain de l'élection, lors de sa conférence de presse, M. Renzi affirmait que « le parti de l'espoir l'avait emporté sur celui de la colère », que les démocrates du *Pd* l'avaient emporté sur le populiste Mouvement 5 étoiles (*M5S*) de Beppe Grillo. Cette victoire, qui a pourtant eu bien du mal à se dessiner, est une victoire historique, non seulement en Italie mais également à l'échelle européenne. En remportant 40,8 % des voix (et 31 sièges), le *Pd* est non seulement le premier parti italien représenté au sein du Parlement européen mais également le parti démocrate le plus plébiscité en Europe. En effet, seule l'alliance CDU-CSU d'Angela Merkel comptera plus de députés européens (96 députés, au bénéfice du mode de calcul d'attribution des sièges) bien qu'elle ne recueille que 35,30 % des votes en Allemagne. Ce score électoral sans précédent conduit à plusieurs remarques. Tout d'abord, il constitue un nouvel échec cuisant des instituts de sondages italiens. À l'image du raz-de-marée du *M5S* qu'elles n'avaient pas anticipé en 2013, certaines voix s'élèvent, depuis quelques années, contre la montée du *sondaggismo* ou encore l'émergence d'une *sondocrazia* (v. par ex., G. CONSENZA, *SpotPolitik. Perché la « casta » non sa comunicare*, Laterza, 2012). Il n'empêche que ces élections ont semblé indécises jusqu'au dernier jour (les derniers sondages, « officieux » puisqu'ils sont légalement interdits durant les quinze jours précédant le scrutin, donnaient B. Grillo

et le *M5S* en constante progression) comme en attestent les efforts déployés par le *Pd* et le Gouvernement Renzi. De cette constatation découle une seconde remarque, qui a trait à l'importance que M. Renzi lui-même avait donnée à ces élections européennes. Si l'on peut constater le rayonnement européen nouveau pour le *Pd*, les préoccupations du président du Conseil relevaient bien de la politique intérieure. En effet, durant toute la campagne, il n'a eu de cesse de promouvoir ce scrutin en en faisant un test (quasiment un référendum) sur le soutien de l'électorat à la mise en œuvre des réformes initiées par son gouvernement. En ce sens, les 100 jours du Gouvernement Renzi sont un véritable succès. Ces élections européennes sont, en définitive, la preuve de la légitimité de son action.

L'étude des résultats en atteste. Non seulement cette élection est un succès pour le *Pd* (11,2 millions de voix alors qu'il n'avait convaincu que 8,6 millions d'électeurs lors des dernières élections législatives) mais il est, de surcroît, renforcé par l'écart creusé avec les autres partis. Le *M5S* perd ainsi quelque 3 millions de voix (8,7 millions de votes lors de l'élection de la Chambre des députés en 2013 pour 5,8 millions aux élections européennes, soit 21,13 % des votes et 17 sièges) mais il obtient malgré tout le deuxième meilleur score de ces élections. Il en va tout autrement pour la droite et le centre-droit italien. *Forza Italia* (4,6 millions de votes, soit 16,77 % et 13 sièges) fait les frais de la naissance du *Ncd* (*Nuovo Centro Destra*) d'Angelino Alfano (qui recueille 1,2 millions de votes et obtient 3 sièges). Cela dit, même en additionnant les deux résultats, le score reste très loin de celui de la coalition de centre-droit (*PdL*) lors des élections législatives de 2013 (7,3 millions de suffrages).

Vraisemblablement, et à raison, une partie de la presse politique attribue directement ce résultat à M. Renzi plus encore qu'au *Pd*. En effet, le président du Conseil n'a pas seulement soutenu activement la campagne des candidats du *Pd*, il n'a pas seulement

lié l'action de son gouvernement au résultat de ces élections, il a monopolisé l'attention et personifié sinon un courant de pensée et de réforme au moins une certaine idée de la politique (en cela, il est pleinement resté fidèle à ses principes). Mais comme le note le journaliste Sefano Feltri (*Il fatto quotidiano*), cet investissement dans la campagne européenne s'est fait, parfois, contre son propre parti. Ainsi, il semble avoir évincé de la campagne tous les « ténors » de son parti (Massimo D'Alema, Pier Luigi Bersani, Walter Veltroni...) qui sont restés d'une étonnante discrétion. Démagogie ou intelligence politique ? Chacun jugera. En attendant, en cette fin du mois d'avril 2014, et l'erreur des sondages est là, ce n'est pas le Pd qui recueille plus de 40 % des suffrages, mais bien M. Renzi. L'électorat du président du Conseil s'est étendu bien au-delà du centre-gauche, ce qu'il n'a pas manqué de constater, avec la modestie qui le caractérise, en distribuant « les mauvais points », aux députés du *M5S* (« ils sont nombreux, mais s'ils continuent à utiliser le Parlement comme un lieu de spectacle, j'ai bien l'impression qu'ils risquent de perdre leur électorat ») ou encore en déplorant les propos de Silvio Berlusconi à l'encontre de Beppe Grillo (« il tient le même discours qu'Hitler en 1933 ») avant d'inviter les deux partis à « s'asseoir ensemble à la table des réformes ». Il faut bien en convenir, sans que cela n'enlève rien au mérite du « pari politique » de M. Renzi, la faiblesse des propositions alternatives, l'éclatement des partis de l'opposition et le faible taux de participation (58,6 % en recul par rapport aux 65 % des élections européennes de 2009) ont clairement joué en sa faveur. En tout état de cause, cette victoire a placé M. Renzi dans une position confortable à quelques semaines du début de la présidence italienne du Conseil de l'Union européenne.

III. - LA PRÉSIDENTIE DE L'UNION EUROPÉENNE

Cette présidence, qui a débuté le 1^{er} juillet dernier, permet au chef du gouvernement de tenter de promouvoir les réformes entreprises et indirectement de tenter de « replacer » l'Italie sur l'échiquier européen. Dès le mois de mars 2014, alors qu'il venait tout juste d'être nommé, M. Renzi avait clairement mis en cause la politique européenne et le pacte de stabilité conclu entre les pays membres de la zone euro (des déficits publics ne pouvant excéder 3% du PIB) en affirmant qu'« on ne peut pas dépenser d'argent en raison du pacte de stabilité, qui est un pacte de stupidité » ou encore en déplorant la possibilité que l'Europe devienne une « Europe de techniciens sans âme » (émission *Porta a Porta* sur la chaîne publique *Rai 1*).

Si en accédant à la présidence tournante de l'UE, le chef du gouvernement italien a adopté un ton plus diplomatique (mais toujours en utilisant ses armes, « la jeunesse, le culot et la parole », pour reprendre la formule de l'eurodéputé française Sylvie Goulard), il n'en demeure pas moins que son objectif, comme le montrent les réformes entreprises, reste le même : relancer l'économie en relançant la croissance, en Italie comme en Europe. En ce sens, mais ce n'est pas une nouveauté, son



positionnement tranche clairement avec celui de ses prédécesseurs : Mario Monti avait mis en place une politique d'austérité sans précédent (afin, déjà, de satisfaire les institutions européennes) qui a sans doute été bénéfique à un moment où l'Italie semblait très menacée ; Enrico Letta avait, à sa suite, conservé cette ligne mais dans une moindre mesure. Passé maître dans l'art du contrepied et prenant acte de l'échec de ses prédécesseurs (selon ses propres termes), Matteo Renzi veut investir : sur l'avenir, sur la croissance, sur une consommation retrouvée... Son plan de réforme pour relancer l'Italie repose entièrement sur ce pari et sur la nécessité d'investir.

Depuis le début de l'été, tambour battant, M. Renzi multiplie les rencontres, les sommets et autres déclarations à l'encontre de ses partenaires européens et des institutions européennes. Chantre de la flexibilité, il s'est entretenu avec David Cameron à Londres en juillet, a reconnu avoir rencontré, plusieurs fois et de manière informelle, Mario Draghi (*photo ci-dessous*), le président de la Banque centrale européenne, ou encore accueillait début septembre à la fête de l'*Unità* (la fête annuelle du Pd) plusieurs leaders socialistes dont Manuel Valls, mais aussi l'espagnol Pedro Sánchez Pérez-Castejón (nouveau secrétaire général du *PSOE*, élu le 26 juillet dernier), le leader du *SPD* (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, le parti social-démocrate allemand) Achim Post ou encore Diederik Samsom, le leader du *PvdA* (*Partij van de Arbeid*, le parti travailliste néerlandais). Sans nul doute, M. Renzi souhaite clairement prendre la tête d'un « front anti-rigueur ». Comme il l'a toujours affirmé, les investissements nécessaires à la relance économique qu'il préconise, passent par la baisse des taux d'intérêts sur les titres souverains et par une meilleure utilisation des ressources de la BEI (Banque européenne d'investissement) notamment. Cette idée est, par ailleurs, relayée par le plan d'investissement de 300 milliards d'euros proposé par le président de la Commission, Jean-Claude Juncker qui soutient le projet de renforcer les investissements dans quatre secteurs clés (économie verte, réseaux de transport et d'énergie, marché numérique unique et infrastructures sociales) afin d'encourager la croissance et de lutter contre la déflation en Europe.

Cela dit, depuis quelques semaines, nombre d'éléments viennent contrecarrer la marche en avant du président du Conseil italien alors même qu'il n'a eu de cesse d'adresser des signes de bonne volonté aux décideurs européens et s'est même opposé à une partie de sa majorité, notamment pour la réforme du Code du travail italien. Cette réforme était d'ailleurs vivement critiquée au début du mois d'octobre par Mario Draghi (avec qui les rencontres « informelles » semblent bel et bien terminées) lors d'une conférence à la *Brookings Institution* (l'un des plus anciens *think tanks* américains, fondé en 1916). Le président de la BCE n'hésitait pas à critiquer les solutions adoptées par le gouvernement italien en estimant qu'elles allaient dans le mauvais sens. Il affirmait ainsi que « la réforme du travail aurait dû faciliter le recrutement, notamment des jeunes demandeurs d'emploi, et non assouplir les règles de licenciement » et de poursuivre en considérant « qu'une telle mesure ne changera rien car le taux de chômage élevé en Italie démontre que les entreprises qui souhaitaient licencier l'ont déjà fait » et de conclure que « ce gouvernement ne parvient pas à relever le défi des réformes ».

Dans le même sens, dès la mi-septembre, l'optimisme de M. Renzi était battu en brèche par le rapport intermédiaire sur les perspectives de croissance (*September Interim Forecast*) publié par l'OCDE. À l'encontre de toutes les déclarations du gouvernement italien (qui prévoyait une croissance de + 0,8 % cette année), le rapport affirme que l'économie de l'Italie est en récession en 2014 (- 0,4 %) et que seule une reprise symbolique (+ 0,1 %) est à attendre pour 2015.

Face à ces critiques, ainsi qu'à celle de la BCE (sur la capacité de l'Italie à maintenir le déficit public sous la barre des 3 % du PIB) ou encore aux attermolements de la BEI pour la mise en œuvre du *plan Juncker*, le président du Conseil s'est montré très offensif en répondant de manière lapidaire sur les réseaux sociaux qu'il affectionne tant : « Nous respectons les 3 %. Nous sommes parmi les rares à le faire. Nous n'attendons donc pas de leçons de l'Europe, mais les 300 milliards d'investissements ». Cet affrontement entre les partisans de l'austérité budgétaire et ceux qui prônent des investissements s'est encore illustré lors de la Conférence sur l'emploi qui s'est déroulée à Milan le 8 octobre dernier même si des interrogations commencent à poindre avec le report français des engagements en matière de réduction des déficits publics (un déficit de plus de 4 % du PIB devrait accompagner le budget 2015) ou encore avec le plus important recul de la production industrielle allemande depuis cinq ans.

Ainsi, et contrairement à d'autres, le gouvernement italien fait d'importants efforts pour respecter le pacte de stabilité (tout en déclarant encore le 3 octobre dernier dans un entretien accordé à *CNN* que ce pacte était un « paramètre du passé »), et

pourtant, l'Europe ne cesse de le presser de « réformer ». On ne peut reprocher à Matteo Renzi de ne pas y travailler, mais dans cette « course aux réformes », le gouvernement italien n'est pas seul, loin s'en faut. Nombre de réformes ne pourront se concrétiser sans l'accord du Parlement et, plus encore, sans l'adoption d'une grande réforme constitutionnelle. Et de ce point de vue, le gouvernement n'est pas maître de son calendrier.

IV. - RÉFORME CONSTITUTIONNELLE, LOI ÉLECTORALE ET AUTRES RÉFORMES LÉGISLATIVES

Le « projet Renzi » dépend très largement de l'aboutissement du processus actuel de révision de la Constitution. Il est peu aisé de faire un point sur cette révision comme l'affirme Paolo Passaglia, d'abord parce qu'elle est aujourd'hui « au milieu du gué » ensuite parce qu'elle ne cesse d'évoluer. En de nombreux points, le projet du ministre Maria Elena Boschi a très largement évolué avec le travail effectué en commission (Commission des affaires constitutionnelles du Sénat) puis lors des débats avant d'être adopté par le Sénat le 8 août 2014. Il risque encore de subir moult transformations avec l'examen à la Chambre des députés. Ce point sur la révision est donc, de fait, factuel, partiel et temporaire. Il semble néanmoins que plusieurs grands points importants sont appelés à évoluer. Outre la réforme du Sénat (sur sa composition et ses fonctions, P. PASSAGLIA, ce numéro, pp. 3-5), d'autres points importants méritent d'être présentés.

1. La réforme constitutionnelle. a) *Réforme du Titre V de la seconde partie de la Constitution.* L'article 117 C., article fondamental s'il en est, en matière de répartition des compétences, est âprement discuté. En l'état actuel de la réforme, c'est-à-dire dans sa version adoptée par le Sénat, le premier élément important consiste en la disparition de la compétence législative concurrente entre l'État et les régions. Mais le Sénat a également validé une structure quelque peu différente de l'article 117 C. qui ne manquera pas d'attirer l'attention. Ainsi, le projet du gouvernement affirmait simplement, et de manière assez similaire à ce que prévoit l'art. 117 C. en vigueur, que le pouvoir législatif des régions s'exerce « dans toutes les matières ou fonctions non expressément réservées à la compétence législative exclusive de l'État » ; à cette formule assez classique venait s'ajouter une liste de domaines où les régions semblaient « plus particulièrement compétentes » (*con particolare riferimento*). Cette formule a non seulement été (pour l'instant) écartée, mais cette partie de l'article 117 C. a été très clairement reformulée et

enrichie. Ainsi, le texte adopté par le Sénat commence par établir une liste des matières relevant de la compétence législative régionale (mais une liste bien plus conséquente que celle établie par le gouvernement) et seulement à la suite de cette liste est ajoutée la formule « ainsi que pour toutes les questions non expressément réservées à la compétence exclusive de l'État ». De fait, alors que la formulation retenue par le gouvernement pouvait laisser penser que la liste établie réduisait les compétences régionales en dressant une liste de ces dernières, la version adoptée par le Sénat conduit à la conclusion inverse : la liste ainsi dressée constitue un « socle » (large) de compétences régionales privilégiées. Il faut noter que cette liste de compétences octroie à la législation régionale « la représentation des minorités linguistiques au Parlement ».

En revanche, le « Sénat des autonomies » envisagé par le projet gouvernemental est bel et bien redevenu un « Sénat de la

République » comme en atteste l'ajout opéré par le Sénat à l'article 120 C. Traditionnellement, ce dernier prévoit la possibilité pour le gouvernement de se substituer aux organes représentatifs des régions

et autres entités locales (au nom des principes de subsidiarité et de coopération loyale) en cas de manquements à l'égard des traités internationaux ou encore, par exemple, lorsque l'unité juridique ou économique de l'État est menacée). La nouvelle rédaction ajoute désormais la possibilité pour ce même gouvernement, après avis du Sénat, de se substituer aux organes de gouvernement de la région ou des entités locales dès lors qu'elles n'arrivent pas à faire face à « de graves difficultés financières ». Il ne fait aucun doute qu'un tel principe (dont les détails de mise en œuvre sont confiés au législateur national) constitue une réponse aux déficits parfois abyssaux des régions, un déficit qui n'a fait qu'augmenter de manière exponentielle ces dernières années. La loi d'application sera à observer avec le plus grand intérêt, car au regard des difficultés de gestion actuelles (des régions notamment), nombre de régions pourraient rapidement se retrouver « sous tutelle »... En la matière, le Sénat n'en est pas resté là puisqu'il conditionne tout transfert de nouvelles compétences aux régions « à l'exigence de l'équilibre entre les recettes et les dépenses » du budget de ces dernières. Cette mesure, en revanche, apparaît tout autant comme un avertissement aux régions que comme une sécurité pour ces dernières puisqu'elle empêche de faire peser sur les régions des obligations nouvelles dès lors qu'elles ne sont pas à même de pouvoir les assumer financièrement.

Enfin, preuve que la bonne gestion des autonomies est au cœur de cette réforme, l'art. 70 C. prévoit désormais que l'État peut exercer une *clause de suprématie* à l'encontre de régions. Afin d'assurer « la protection de l'unité nationale de la République », il peut légiférer même dans les matières qui ne lui sont pas réservées.

b) *Initiative législative populaire et référendum abrogatif.* La révision constitutionnelle en gestation comporte également une évolution des règles de participation des citoyens en matière législative. Le texte voté par le Sénat comporte quelques modifications importantes quant à l'initiative populaire prévue à l'art. 71 C. Le texte en vigueur conditionne l'exercice de l'initiative populaire en matière législative à la signature de 50.000 électeurs, un seuil que le projet du gouvernement n'avait pas modifié. En revanche, dans ses propositions, la Commission préconisait un relèvement du seuil à hauteur de 250.000 électeurs minimum. Le Sénat a finalement opté pour un moyen terme de 150.000 participants. La diversité de ces positions conduit à

Le « projet Renzi » dépend très largement de l'aboutissement du processus actuel de révision de la Constitution.

s'interroger sur les raisons qui les fondent. Le maintien du seuil actuel par le gouvernement n'est pas une surprise, cette initiative populaire n'est pas un élément essentiel de la démocratie italienne (aucune initiative populaire n'a jamais abouti à l'adoption d'une loi par le Parlement) mais elle peut-être, éventuellement, une possibilité pour le Conseil des ministres d'influencer, le cas échéant, le Parlement en le plaçant dans une sorte d'obligation politique d'adopter le texte. Le seuil finalement retenu est sans doute le reflet de la position que le Sénat est appelé à occuper en cas de succès de la réforme : avec la fin du bicamérisme égalitaire, il se trouvera assez largement dessaisi de son rôle dans le processus législatif. De fait, et au regard des évolutions technologiques (et notamment internet), une pratique plus large de l'article 71 C. est envisageable, une pratique que le futur Sénat accueillerait favorablement. Cela dit, il faut vraisemblablement s'attendre à des modifications de cette disposition lors de son examen par la Chambre des députés. Enfin, si le nouveau texte prévoit bien que la loi constitutionnelle doit prévoir « les conditions et les effets du référendum d'initiative populaire », il renvoie aux Chambres et à la loi ordinaire, la possibilité de mettre en œuvre « d'autres formes de consultation ».

Concernant le référendum abrogatif, prévu à l'art. 75 C., le texte du Sénat maintient finalement le seuil de 500.000 électeurs ou 5 conseils régionaux alors que la Commission souhaitait relever ce seuil à 800.000 électeurs (avec pour contrepartie, un quorum de participation au référendum calqué sur le taux de participation de la dernière élection législative en date). Le Sénat n'a finalement pas suivi cette recommandation en conservant le quorum de 50 % des électeurs (plus une voix). L'art. 75 C. est par contre « réécrit » avec la plus grande précision puisque la formule initiale et classique d'« abrogation, totale ou partielle, d'une loi ou d'un acte ayant valeur de loi » fait place dans le texte du Sénat à l'abrogation « totale ou partielle, d'une loi ou d'un acte ayant force de loi, d'articles ou d'une partie d'entre eux ayant une valeur normative indépendante ».

c) *Élection du chef de l'État.* L'art. 83 C. prévoit toujours, dans le texte adopté par le Sénat, que le chef de l'État est élu par le Parlement siégeant en chambres réunies. Cependant, le texte en discussion ne prévoit plus la participation de 3 délégués par région, en accord, semble-t-il avec l'éventuelle nouvelle composition du Sénat et sans doute également en accord avec la volonté de réduire drastiquement les dépenses publiques et le nombre de parlementaires.

Les propositions de la Commission, reprises intégralement par le Sénat, font évoluer les modalités d'élection du président de la République. Ainsi, l'article en vigueur prévoit une élection à la majorité des deux tiers de l'assemblée, puis à la majorité absolue à partir du troisième tour de scrutin. En l'état actuel, le projet de révision maintient les règles pour les trois premiers tours de scrutin mais prévoit une majorité nécessaire des 3/5 à partir du quatrième scrutin et ne permet une élection à la majorité absolue qu'à partir du huitième tour. Il va de soi qu'un tel changement implique, pour les parlementaires, de réunir un véritable consensus pour le choix du chef de l'État, mais ce n'est certainement pas la seule raison. Cette modification constitue aussi et surtout une tentative pour le Sénat futur (réduit à 100 membres) de ne pas perdre toute influence sur cette élection. Là encore, les travaux de la Chambre des députés risquent de conduire à un résultat bien différent.

d) *Retrait de la Constitution des provinces, du Conseil national de l'économie et du travail et autres évolutions.* Le texte voté par

le Sénat le 8 août dernier prend acte d'un certain nombre d'évolutions déjà acquises. Ainsi, avec l'adoption de la loi *Delrio* le 4 avril 2014, les différentes versions du projet suppriment toute référence aux provinces.

Un accord quasiment général semble s'être dégagé concernant la suppression du Conseil national de l'économie et du travail (CNEL, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, ci-après *CNEL* ou *Conseil national*) qui mérite pourtant quelques commentaires. Basé sur le modèle du Conseil économique du Reich de la Constitution de Weimar (art. 165) et prévu à l'art. 99 C., la création par l'assemblée constituante italienne de 1946 de ce Conseil national est la concrétisation d'une tradition (fortement ancrée en Italie) d'un lien entre les pouvoirs publics et le monde du travail (v. par ex., F. BOGGIANO, *L'organizzazione professionale e la rappresentanza di classe*, Turin, 1903 ou encore F. PERGOLES, *Appunti sulla rappresentanza corporativa nelle Assemblee politiche*, Rome, 1924). Il n'empêche que le CNEL apparaît aujourd'hui comme une victime expiatoire de la recherche de réduction des dépenses publiques. Avec sa disparition, un budget de 20 millions d'euros par an est donc « économisé » : trop peu pour réellement créer une différence mais bien assez pour satisfaire l'opinion publique. Pendant ses discussions, la Commission pour les réformes constitutionnelles s'est divisée en deux camps, entre les partisans d'une suppression pure et simple et ceux convaincus de l'intérêt d'une réforme profonde. La plupart des éléments actuels montraient que le CNEL, depuis de nombreuses années, n'apparaissait plus adapté à répondre efficacement à sa mission. Selon l'art. 99 C., le CNEL

est composé « d'experts et de représentants des catégories de production, dans des proportions qui tiennent compte de leur importance quantitative et qualitative ». En ce sens, cet organe incarnait la conscience de l'assemblée constituante que la représentation politique ne réglait pas de manière définitive la problématique de la représentation de la société et qu'il était donc important d'institutionnaliser un lien permanent entre les représentants politiques et les partenaires sociaux.

En 1946, comme en atteste les débats de l'assemblée constituante, la question de la représentation des intérêts économiques vont même initialement au-delà de la création du CNEL puisqu'il sera question d'intégrer cette représentation au sein de la Chambre haute. Il faut noter cependant que ces questionnements ne sont pas propres à l'Italie comme le rappelle le débat doctrinal entre Esmein et Duguit à ce propos ou encore la création d'un *Conseil national économique* sous la III^e République (« un moteur puissant, mais qui n'embranchait pas » pour reprendre la formule de M. Prélot), d'un *Conseil économique* sous la IV^e République et enfin, la création du *Conseil économique et social* en 1958 (pour une étude complète sur la question, v. M. BAUDREZ, « La représentation des intérêts en Italie : l'exemple du Conseil National de l'Économie et du Travail », *Les Cahiers du CDPC*, Université de Toulon, 1987, p. 7 et s).

Pourtant, l'évolution de la société et des rapports politiques en Italie (comme ailleurs) n'aura jamais permis au CNEL de trouver sa juste place. Ainsi, dès le début des années 1960, les relations entre le gouvernement et les partenaires sociaux vont, le plus souvent, s'établir en dehors du cadre proposé par le Conseil national. En définitive, alors que le CNEL était appelé à devenir un important organe de proposition et de conciliation, il n'aura finalement brillé que par sa mission d'expertise (auprès notamment des services publics). Le lien très (trop ?) étroit qui s'est finalement établi, en complète contradiction avec la volonté



des pères fondateurs, entre la classe politique et les acteurs sociaux aura eu raison du rôle que devait tenir le CNEL. L'évolution législative quant aux missions de cet organe le démontre d'ailleurs. Alors que l'art. 99 C. accordait au CNEL « l'initiative législative » et la possibilité de « contribuer à l'élaboration de la législation économique et sociale, selon les principes et dans les limites fixées par la loi », le législateur, dès 1957 (avec la loi n° 33 du 5 janvier), encadre cette initiative législative et finalement la limite, avec la loi n° 936 de 1986 à une simple capacité de proposition au Conseil des ministres. Malgré tout, il semble que divers éléments permettent de s'interroger sur le bien-fondé comme sur l'à-propos de cette disparition. Tout d'abord, et puisque Matteo Renzi prône le « dialogue social » (la négociation afin d'aboutir à une conciliation des points de vues), le CNEL aurait peut-être, enfin, pu constituer un acteur fondamental de cette « nouvelle donne économique » voulue par le gouvernement. Certes, l'immobilisme quasiment historique du CNEL ne plaidait pas en sa faveur, mais une réforme profonde aurait sans doute suffi. De même, il est curieux de constater la disparition d'un tel organe en Italie alors que dans la plupart des pays ou encore au niveau européen, les institutions équivalentes au CNEL n'ont eu de cesse de voir leur attributions renforcées (C'est le cas par exemple du Comité économique et social européen (CESE) dont les fonctions sont confortées voire renforcées dans chaque traité depuis le Traité de Rome). Au final, plutôt que de s'appesantir sur une économie de 20 millions d'euros par an, peut-être faut-il s'interroger sur ce qui pourrait constituer une occasion manquée.

Enfin, et pour finir, parmi les multiples points de la réforme constitutionnelle, mais toujours dans l'esprit d'une « chasse aux dépenses publiques », les travaux de la Commission et le texte voté par le Sénat fixent une limite concernant les indemnités accordées aux élus régionaux. Après les nombreux dérapages observés ces dernières années, et alors que le texte du gouvernement renvoyait à une loi ordinaire le soin d'encadrer les indemnités des élus régionaux, le texte adopté maintient ce renvoi au législateur mais fixe, d'ores et déjà, une limite en indiquant que l'indemnité maximale perçue par les élus régionaux ne saurait excéder celle du maire de la commune chef-lieu de la région.

Force est de constater que nombre de ces « pistes » initiées par le gouvernement voire par le Sénat, devraient constituer une véritable révolution en cas de succès de la réforme. Une révolution qui pourrait conforter le Gouvernement Renzi dans ses choix. Pourtant, même les estimations les plus optimistes (v. C. MAILLAFET, ce numéro, pp. 28-29) et parmi elles, celle du gouvernement lui-même, n'envisagent pas un vote définitif sur la réforme avant le mois d'avril 2015 (cf. *passodopopasso.it*). D'ici là, M. Renzi ne saurait rester dans l'attente et il faut bien reconnaître que cela n'est pas le cas ! À un pas cadencé, M. Renzi enchaîne les réformes dans tous les secteurs de la société italienne. Il serait trop fastidieux de les détailler ici tant le plan de M. Renzi pour « débloquent l'Italie » (*Sblocca Italia* du nom du décret-loi n° 133 du 12 septembre 2014 appelé à être repris dans la « loi de stabilité 2015 » (loi budgétaire), adopté par le gouvernement le 15 octobre et qui sera présenté dans les prochaines semaines au Parlement) se concrétise par des réformes dans les domaines les plus variés.

2. Les autres réformes. a) *L'adoption d'une nouvelle loi électorale.* Même s'il semble difficile de considérer la loi électorale comme un élément de la politique mise en œuvre par M. Renzi, il est impossible d'écarter cette dernière du sort éventuel du gouvernement car, c'est également sur sa capacité à faire approuver une nouvelle loi (après l'invalidation de la loi en vigueur par la Cour constitutionnelle par l'arrêt n° 1 de 2014,

v. *LLI* n° 4, pp. 31-32) que M. Renzi a pu recueillir les soutiens nécessaires pour accéder à la présidence du Conseil. Considérée comme une « mesure d'urgence » par Maria Elena Boschi, le ministre des Réformes, la nouvelle loi électorale connue sous le nom d'*Italicum* (« Ce n'est ni le système espagnol, ni le système allemand : appelez-le *Italicum* » avait déclaré M. Renzi lors de la présentation du projet à la presse) fait son chemin après avoir reçu le premier feu vert de la Chambre des députés en mars 2014 (365 votes contre 261). Encore objet de toutes les discussions (certains doutent de sa constitutionnalité et craignent une censure de la Cour constitutionnelle), le gouvernement n'a de cesse de réclamer que les sénateurs donnent leur accord mais le texte est toujours en discussion.

b) *La réforme du droit du travail.* Certaines réformes apparaissent déjà comme des éléments cruciaux du programme du Gouvernement Renzi. Cette réforme du droit du travail (v. L. PENNEC, ce numéro, pp. 26-27) est en effet indispensable parce qu'elle a pour vocation de permettre la relance économique tant souhaitée par le président du Conseil ; une relance économique qu'il n'a de cesse de promettre aux institutions de l'Union européenne.

c) *La rénovation de l'école.* Pour autant, les convictions économiques du gouvernement ne résument pas l'essentiel de sa vision de l'Italie. Ainsi, même s'il a dû renoncer, faute d'un soutien suffisant durant ses cent premiers jours, à un véritable « électrochoc », M. Renzi reste très attaché au principe d'une grande réforme de l'école italienne. Le communicant averti qu'il est ne cesse de défendre dans son programme des 1.000 jours, *la buona scuola* (« la bonne école »), une réforme en douze points concernant tout autant les enseignants que les programmes et les méthodes d'enseignement (v. à ce sujet, ce numéro, pp. 27-28).

d) *La politique familiale.* De même, le président du Conseil s'érige en défenseur de la famille, au risque d'être raillé par une partie de la presse (*La Stampa*, 20 octobre 2014) qui l'accuse de « chasser » sur les terres électorales de S. Berlusconi. Et il faut bien en convenir, le quotidien turinois n'a sans doute pas tort, au moins sur la forme employée. En effet, c'est lors d'une émission (*Pomeriggio Cinque*) diffusée sur *Canale 5* (une chaîne du groupe *Mediaset* dont le *Cavaliere* est le principal actionnaire) que M. Renzi a dévoilé l'une de ses dernières mesures : après le *bonus* de 80 € octroyé aux plus petits salaires, le gouvernement entend appliquer la même mesure à toutes les mères pendant les trois années qui suivent la naissance de leur enfant. Une telle annonce, « dans une forteresse berlusconienne », n'est pas anodine même

Quant à Forza Italia... Tout s'écrit sur le devenir du parti du Cavaliere, certains y voient un parti exsangue alors que d'autres le subodorent en pleine reconstruction.

si, à trop vouloir faire preuve d'anticonformisme, le président du Conseil finit par utiliser des méthodes que d'autres ont largement utilisées avant lui. Une telle situation ne manque pas parfois de l'isoler ou tout au moins d'attiser les critiques.

V. - LES LIMITES DE LA « COMMUNICATION RENZI »

À certains égards, il est possible de s'interroger sur l'intérêt des remous permanents provoqués par la communication de M. Renzi. La volonté de réformer, comme l'activité du gouvernement, n'est certainement pas à remettre en cause. Pourtant, c'est sous l'aspect du soutien indispensable à un gouvernement qu'il faut sans doute envisager les limites de la « communication Renzi ». Sans surprise, il est évident que le principal ennemi de Matteo Renzi est Matteo Renzi lui-même. Si le bilan auprès de l'opinion publique est assez largement positif, même au prix de formules parfois aux limites de la démagogie (le

rapprochant de Silvio Berlusconi et même de Beppe Grillo), il n'en va pas de même pour une partie de la presse et de la classe politique.

Le Gouvernement Renzi repose, il ne faut pas l'oublier, sur une majorité parlementaire des plus hétéroclites. Une majorité parlementaire qui se fait et se défait en permanence selon les sujets abordés y compris dans son propre camp. Au sein du *Pd*, la scission entre les « vieux lions » et la « nouvelle garde » était latente depuis l'élection du jeune florentin à la tête du parti, fin 2013. À cette occasion, il avait eu des mots très durs à l'encontre des « cadres » du *Pd*. Ces mêmes personnalités sont aujourd'hui au cœur des affrontements au sein du Parti démocrate. À titre d'exemple, dans le cadre de la réforme du droit du travail en cours, Massimo D'Alema ou encore Pier Luigi Bersani (incarnant l'aile « gauche » du *Pd* face à une ligne « social-libérale » revendiquée par le président du Conseil, *photo ci-dessous*) n'ont eu de cesse de critiquer le retour en arrière que constitue la disparition des mesures de protection des salariés contre les licenciements abusifs (l'art. 18 du Code du travail). Les députés « frondeurs » n'existent pas qu'en France, loin s'en faut. Mais à l'image des représentants français, le Sénat a accordé sa confiance au gouvernement sur ce *Jobs Act*, non sans remous puisque le sénateur du *Pd*, Walter Tocci a annoncé avant le vote qu'il allait accorder sa confiance au Gouvernement mais qu'il démissionnerait ensuite de son mandat (une menace qu'il n'a pas mise à exécution pour l'instant). À défaut d'obtenir gain de cause (alors même que près de quarante sénateurs de gauche ont soutenu des amendements destinés à dénaturer le texte gouvernemental) les opposants au sein du *Pd* n'hésitent pas à dénigrer la portée de la réforme : « l'article 18 n'existe plus depuis deux ans » déclarait ainsi M. D'Alema. Il faut objectivement reconnaître que l'ancien président du Conseil (oct. 1998 - avr. 2000) n'a pas tort puisque le Gouvernement Monti avait réduit la portée de cet article dès 2012 (en limitant les possibilités de réintégration des salariés aux cas où la mauvaise foi de l'employeur était prouvée). Dans le même sens, à propos de la dernière annonce très médiatique de M. Renzi (la prime de naissance mensuelle durant les trois premières années), le député Pippo Civati (candidat malheureux à la direction du *Pd* en 2013) n'hésitait pas à critiquer la dérive démagogique du président du Conseil en estimant que la politique mise en œuvre par le *Pd* est « un mélange entre les États-Unis, l'URSS et Berlusconi ».

Au regard de la courte majorité dont il dispose au sein de la chambre haute, il apparaît évident que M. Renzi construit aussi cette majorité à l'extérieur de son parti, avec pour meilleurs soutiens, à certaines réformes, *Forza Italia* ou le *Ncd*.

Cela dit, ces soutiens apparaissent dangereux pour le président du Conseil en ce qu'ils risquent d'être de bien courte durée. Ainsi, les soutiens actuels du *Ncd* et de *Forza Italia* constituent des soutiens de circonstance où chacun des protagonistes défend ses intérêts. Le *Nuovo Centrodestra* d'Angelino Alfano (autrefois « dauphin » désigné de S. Berlusconi), issu de la récente scission d'avec *Forza Italia*, se doit à tout prix de trouver sa place sur la scène politique italienne. Le *Ncd* étant né d'une volonté de collaboration avec le gouvernement Letta (dont A. Alfano était le vice-président et le ministre de l'Intérieur), le nouveau parti poursuit ce pari en collaborant avec, et au sein, du Gouvernement Renzi puisqu'A. Alfano a conservé le ministère de l'Intérieur et en a obtenu deux autres (le ministère des Infrastructures et des Transports occupé par Maurizio Lupi et celui de la Santé confié à Beatrice Lorenzin). Une telle participation est une véritable aubaine pour un parti aussi récent et aussi peu fédérateur aux élections (le *Ncd*, pourtant associé à l'*UdC* - *Unione di Centro* - et au *PpI* - *Popolari per l'Italia* - n'a obtenu que trois députés lors des

dernières élections européennes). Quant à *Forza Italia*... Tout s'écrit sur le devenir du parti du *Cavaliere*, certains y voient un parti exsangue alors que d'autres le subodorent en pleine reconstruction. Pour l'instant, et après les multiples batailles judiciaires de ces dernières années, S. Berlusconi semble faire le pari de laisser M. Renzi poursuivre son action (la presse évoque régulièrement un pacte entre M. Renzi et S. Berlusconi (*Il patto del Nazareno*) conclu en janvier 2014 et portant, semble-t-il, sur le soutien de Berlusconi aux diverses réformes et sur un accord quant à la succession du président Napolitano). De toute manière, le temps qui passe est sans doute bienfaiteur pour S. Berlusconi puisqu'il lui permet de remettre son parti en ordre de marche (en attendant d'être à nouveau éligible...) et l'adoption de la nouvelle loi électorale devrait lui permettre, au minimum, de rester le troisième parti d'Italie derrière le *Pd* et le *M5S*. Enfin, les comportements du *Ncd* et de *Forza Italia* doivent être analysés au regard de l'émergence ou du renouveau de certains partis comme la *Legha Nord* (*Legha Nord per l'indipendenza della Padania*, Ligue du Nord) ou encore *Fratelli d'Italia-Alleanza nazionale*. (Frères d'Italie-Alliance nationale). Désormais conduits par de jeunes leaders charismatiques et rassembleurs (Giorgia Meloni pour *Fratelli d'Italia* et Matteo Salvini pour la *Legha Nord*), ces partis tendent aujourd'hui à s'imposer auprès d'un électorat conservateur (voire nationaliste) auparavant dédié aux formations et aux coalitions berlusconiennes.

Il reste que convaincre la classe politique est toujours plus aisé quand la société civile soutient un projet. Le gouvernement Renzi a très largement bénéficié de ce soutien durant les derniers mois. Aujourd'hui, ces soutiens tendent à se disperser.

Alors même que la réforme du droit du travail doit être encore validée par la Chambre des députés, M. Renzi a clairement rompu tout lien avec une grande majorité des syndicats, tels la CGIL (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro*), l'UGL (*Unione Generale del Lavoro*) ou encore la FIOM (*Federazione Impiegati Operai Metallurgici*) représentant cumulativement environ 8 millions d'adhérents et disposant de quelques 13 députés qui vont clairement s'opposer au projet. Un tel bras de fer était prévisible, en Italie comme ailleurs, concernant un tel projet.

Cependant, une évolution apparaît plus gênante pour M. Renzi, celle de la perception de son action et de sa communication par la presse. Largement soutenu à sa nomination par les quotidiens nationaux de presque toutes les sensibilités politiques, l'« état de grâce » de Matteo Renzi ne pouvait durer éternellement. Depuis le début de l'été, une tendance semblait s'amorcer, nourrie par les « rencontres secrètes » (pour reprendre les formules de la presse italienne) du président du Conseil avec Mario Draghi (actuel président de la BCE). Ces réunions informelles, par ailleurs



parfaitement assumées par M. Renzi, étonnaient la presse qui s'émouvait d'un tel comportement de ce fervent défenseur de la « transparence ». De même, les déclarations permanentes et les conférences de presse quasiment journalières ont fini par ne plus séduire cette même presse et c'est finalement le *Corriere della Sera*, le quotidien conservateur milanais le plus lu d'Italie qui semble avoir rompu cette « trêve tacite » entre le président du Conseil et la presse. Le 24 septembre dernier, Ferruccio de Bortoli, le directeur du journal en personne signait un éditorial intitulé *Il nemico allo specchio* (« L'ennemi dans le miroir »). Le ton de cet éditorial exprime une forme de rupture. Si les qualités de Matteo Renzi sont soulignées, c'est pour mettre en évidence toutes les limites de ces dernières puisque l'éditorialiste affirme sans ambages qu'il n'est « pas convaincu par Renzi », pas tant pour « ses idées et son courage » qu'ils jugent « appréciables » mais pour « la façon dont il gère le pouvoir ». Hormis reconnaître au chef du gouvernement une « énergie léonine », F. de Bortoli effectue une analyse sans aucune complaisance de la personnalité comme de l'action du président du Conseil et de son équipe. S'il reconnaît qu'une personnalité égocentrique est une qualité nécessaire à un leader politique, c'est pour mieux regretter que celle de M. Renzi soit « hypertrophique ». En conséquence, il regrette que ce « travers » influence la constitution du gouvernement (qu'il considère d'une « faiblesse désarmante » en ce que les ministres ont été choisis « pour ne pas faire d'ombre au premier d'entre eux ») et la conduite des affaires gouvernementales (regrettant notamment que l'action de « l'excellent » ministre de l'Économie et des Finances, Pier Carlo Padoan soit « dévalorisée » par de « trop nombreux conseillers du Palazzo Chigi »). De même, tout en reconnaissant les « incroyables qualités d'orateur » du président du Conseil, il affirme pourtant que « le charme s'estompe facilement lorsque la communication, fusse-t-elle brillante, devient une fin en soi » car « le marketing politique est un élément utile mais s'il ne s'agit

que de cosmétique, il devient nuisible ». Malgré un contenu « assassin », il était possible de conclure à l'agacement d'un quotidien, de surcroît conservateur, sauf qu'au lendemain de la participation du président du Conseil à un *talk show* dans la plus pure tradition berlusconienne, d'autres titres s'inquiétaient du « virage » de la communication de celui que l'on surnomme depuis longtemps *Renzisconi*.

En conclusion, il faut tout d'abord garder à l'esprit qu'une large majorité des membres du *Pd* soutient l'action de M. Renzi. Si la « vieille garde » s'offusque parfois d'un « cap politique » bien différent de l'héritage qu'elle avait laissé, l'Italie n'est pas un cas particulier en la matière. Ensuite, le quotidien de la politique transalpine montre bien qu'actuellement, la plupart des autres formations politiques, dans un moment important - mais incertain - de l'histoire politique italienne, semblent préférer rester dans un soutien, une opposition ou même une indifférence relativement feutrés. Il pourrait vraisemblablement en être ainsi jusqu'à l'adoption d'une nouvelle loi électorale ou encore jusqu'à l'issue du processus de révision de la Constitution. En ce sens, les circonstances servent le Gouvernement Renzi. Enfin, et c'est bien là le dernier écueil, le seul élément qui pourrait perturber cet équilibre précaire vient sans doute du président du Conseil lui-même. S'il reste largement soutenu par l'électorat italien grâce à quelques mesures populaires, c'est aussi et surtout grâce à l'espoir qu'il suscite, un espoir entretenu en « alimentant » quotidiennement la vie politique italienne de déclarations, de *tweets* et autres conférences de presse. Comme souvent, et à l'image des interrogations soulevées récemment par la presse, les attentes sont toujours à la hauteur de l'espoir suscité. De fait, plus le temps passe, plus le séduisant « effet Renzi » s'estompe et moins le jeune président du Conseil n'a droit à l'erreur. ■ **Michaël Bardin.**

La réforme du droit du travail en Italie

La réforme du droit du travail agite les institutions italiennes ces dernières années.

La loi du 28 juin 2012 (loi n° 92 du 28 juin 2012) initiée par le Gouvernement de Mario Monti contenait un titre visant à établir des « dispositions en matière de réforme du marché du travail dans une perspective de croissance ».

Cette réforme, issue de négociations complexes menées par la ministre du Travail, Elsa Fornero, avait pour but d'assouplir les règles du Code du travail. Le point cardinal de cette évolution était la refonte de l'article 18 du Statut des travailleurs relatif au licenciement (article 18 de la loi n° 300 du 20 mai 1970). Plus particulièrement, cet article met en œuvre une protection du travailleur en sanctionnant les hypothèses de licenciement abusif, à savoir les licenciements sans communication de motifs, injustifiés ou discriminatoires. La loi du 28 juin 2012 a aménagé ce mécanisme. Le nouvel article 18 prévoit la possibilité de mettre fin au contrat de travail sur le fondement d'un commun accord entre l'employeur et le salarié,

celui-ci pouvant obtenir, par cette négociation, de 12 à 24 mois de salaire. En outre, en cas de licenciement abusif pour motifs illégitimes ou infondés sur le plan économique, le salarié n'est plus automatiquement réintégré.

De manière générale, cette loi a introduit de nouvelles dispositions relatives au travail dépendant et précaire en assouplissant le Statut des travailleurs dans le but de faciliter les licenciements individuels pour motifs économiques. La contrepartie est la mise en œuvre d'un nouveau système d'amortisseurs sociaux.

Concernant les jeunes travailleurs, un nouveau contrat de travail est créé, visant à rendre plus flexible leur emploi. Ce contrat intègre dans ce sens une période d'apprentissage de 3 ans, durant laquelle l'entreprise pourra licencier plus aisément le salarié.

Cette réforme a été modifiée par le décret-loi du 20 mars 2014, dit décret Poletti, du nom du ministre du Travail et des Politiques sociales (photo) du Gouvernement Renzi. Ce décret est devenu, avec des modifications, la loi du 16 mai 2014 (loi n° 78 du 16 mai 2014,



GU, n° 114 du 19 mai 2014), entrée en vigueur le 21 mai 2014. Ce dernier texte est le fondement du « Jobs Act » voulu par Matteo Renzi.

Les modifications s'appuient sur deux catégories de conventions : d'une part, le contrat de travail à durée déterminée nommé contrat de travail « à terme » et, d'autre part, le contrat de travail « d'apprentissage ». Le but recherché au travers de cette innovation est la disparition programmée du contrat à durée indéterminée tel qu'il existe actuellement

en Italie, afin de promouvoir le contrat à protection croissante. En d'autres termes, le contrat de travail à durée indéterminée ne serait pas éliminé, mais dans sa nouvelle interprétation, il serait accompagné d'une « protection croissante ». Celle-ci impliquerait un licenciement plus aisé durant les trois premières années du contrat. Toutefois,



les licenciements deviendraient plus difficiles et coûteux pour l'employeur en fonction de l'ancienneté de l'employé.

Dans cet esprit, Matteo Renzi poursuit son projet de réforme du marché du travail, le « Jobs Act », initié par la loi du 16 mai 2014. Le 17 septembre, le Gouvernement a ouvert le processus parlementaire pour

introduire le contrat de travail à protection croissante, lequel deviendrait la clé de voûte du droit du travail.

Matteo Renzi souhaite la suppression de l'article 18 du Statut des travailleurs. À cette fin, il s'est employé, le 29 septembre, à convaincre la direction du Parti démocrate d'apporter son soutien ferme à la réforme. La discussion fut

mouvementée, notamment avec les anciens cadres issus à l'origine du Parti communiste italien (PCI), formation dont le Parti Démocrate est l'un des héritiers. Massimo D'Alema a ainsi critiqué cette réforme en pleine période de récession. Toutefois, l'ancienne garde du PCI, dont l'héritage s'est progressivement étioilé ces vingt dernières

années, n'a pu contenir la nouvelle ligne sociale libérale du Parti démocrate. Ce dernier a apporté son soutien, à hauteur de 80 % (130 votes pour, 20 contre et 11 abstentions) au président du Conseil.

La suppression de l'article 18 semble dès lors programmée. Cette modification est surtout symbolique. Depuis la réforme de

2012 initiée par Mario Monti, la réintégration par voie judiciaire des salariés ayant fait l'objet d'un licenciement éventuellement abusif ne pouvait être retenue que dans l'hypothèse où la mauvaise foi de l'employeur était prouvée. Dans le cas contraire, l'employeur était condamné à des indemnités pouvant aller jusqu'à 24 mois. En outre, cette procédure ne s'applique que dans le cadre des entreprises de plus de 15 salariés. Les cas de réintégration sont peu fréquents : à peu près 3.000 pour l'année 2013.

Dans la nuit du mercredi 8 au jeudi 9 octobre 2014, le Gouvernement a obtenu la confiance du Sénat sur le projet de loi. Le « Jobs Act » a été adopté avec une confortable majorité : 165 voix pour, 111 contre et 2 abstentions.

Le débat est loin d'être clos, puisque le projet doit encore être examiné par la Chambre des députés. Cependant, Matteo Renzi semble être en position de force. Le texte adopté par le Sénat permet au Gouvernement de modifier l'article 18 dans les décrets d'application que l'équipe gouvernementale s'est engagée à prendre dans les six prochains mois. La tension risque d'être vive avec les syndicats, notamment la CGIL (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro*). ■ **Laurent Pennec.**

La « bonne école » : une réforme en 12 points

Matteo Renzi semble très attaché à une grande réforme de l'école italienne. Destinée à « changer le futur de l'Italie » selon les termes utilisés par le président du Conseil, cette réforme concerne tout autant les élèves que les enseignants.

1. FIN DES EMPLOIS PRÉCAIRES À L'ÉCOLE

Un plan extraordinaire pour engager 150.000 enseignants en septembre 2015 jusqu'à épuisement des listes.

2. À PARTIR DE 2016 DES RECRUTEMENTS SEULEMENT PAR CONCOURS

40.000 jeunes formés entre 2016 et 2019. Dès maintenant, vous deviendrez professeur seulement par concours comme le prévoit la Constitution. Fin des « listes d'attente » pouvant durer des décennies.

3. ASSEZ DES REMPLACEMENTS

Garantir au sein des écoles, grâce au Plan de recrutement, une équipe stable d'enseignants pour couvrir les emplois vacants, à temps plein et assurer les remplacements, afin d'assurer aux élèves la continuité de l'enseignement à laquelle ils ont droit.

4. LA CARRIÈRE À L'ÉCOLE : QUALITÉ, ÉVALUATION ET MÉRITE

Tous les 3 ans, 2 professeurs sur 3 verront leur salaire augmenter de 60 € net par mois dans une carrière qui récompensera la qualité du travail en classe, la formation et la contribution à



l'amélioration de l'école. À partir de 2015, toutes les écoles publieront un Rapport d'auto-évaluation et un Projet d'amélioration.

5. UNE ÉCOLE ACTUELLE : FORMATION ET INNOVATION

Formation continue obligatoire en mettant l'accent sur les enseignants qui soutiennent l'innovation à travers l'échange avec leurs pairs. Promouvoir le nouveau Don Milani, Montessori et Malaguzzi (NdT : grands pédagogues italiens dont les méthodes et les travaux ont fortement influencé l'école italienne).

6. UNE ÉCOLE TRANSPARENTE : DONNÉES ET PROFILS EN LIGNE

Mise en ligne, à partir de 2015, des données de chaque école (budget, évaluation, projets financés) et d'un registre national des enseignants pour aider les directeurs à améliorer leur équipe et l'offre de formation.

7. DÉBLOQUER L'ÉCOLE

Participation des directeurs, des enseignants, des agents administratifs et des élèves afin d'identifier les 100 procédures bureaucratiques les plus lourdes pour l'école et les supprimer.

8. L'ÉCOLE NUMÉRIQUE

Plan d'investissement pour apporter au sein de toutes les écoles le haut-débit et le wifi. Regrouper les nouveaux services numériques de l'école afin d'accroître la transparence et de réduire les coûts.

9. LA CULTURE DANS UN CORPS SAIN

Intégrer la Musique et le Sport dans l'enseignement primaire, puis l'Histoire de l'art dans le secondaire, pour parier sur les points forts de l'Italie.

10. LES NOUVELLES « ALPHABÉTISATIONS »

Renforcement du programme de formation pour les langues étrangères, à partir de 6 ans. Développement des compétences numériques : codage et « pensée informatique » dès le primaire puis mise en œuvre du programme « Digital Makers » (NdT : programme visant à encourager les jeunes Italiens à la

création et non simplement à l'utilisation du numérique) dans le secondaire. Intégration aux apprentissages de l'étude des principes de l'Économie dans tout le secondaire.

11. VALORISER LE TRAVAIL

Alternance École-Travail requise dans les trois dernières années des instituts techniques et de formation professionnelle pendant au moins 200 h/an, afin de renforcer la connaissance de l'entreprise et les expériences d'apprentissage.

12. L'ÉCOLE POUR TOUS, TOUS POUR L'ÉCOLE

Stabiliser le Fonds pour l'amélioration des offres de formation, rendre son accès plus transparent et le rattacher aux objectifs d'amélioration de l'école. Attirer les ressources privées (particuliers, fondations, entreprises), grâce à des incitations fiscales et des simplifications administratives.

www.passodopopasso.it - trad. M. Bardin.

Retour sur les avancées de la réforme constitutionnelle : une révision en « bonne voie »



La démission du Gouvernement Letta et l'arrivée à la tête du Conseil des ministres de Matteo Renzi en février 2014 n'ont pas remis en cause le projet de réforme constitutionnelle voulu par le Président Napolitano¹. Il est vrai que c'est la même coalition politique qui reste à la direction du Gouvernement mais les tumultes de la vie politique italienne auraient pu conduire à jeter aux oubliettes un énième projet de réforme constitutionnelle². Or, le nouveau gouvernement entend bien réussir la révision de la Constitution. Désormais porté par la ministre sans portefeuille pour les Réformes constitutionnelles et les rapports avec le Parlement, Maria Elena Boschi (*photo ci-dessus*), le projet a été déposé au Sénat le 8 avril 2014. Cette réforme vise l'actualisation de la Constitution aux nécessités de la vie politique contemporaine. La procédure d'adoption

de cette révision s'inscrit déjà dans ce dessein. Le projet *Boschi* est le résultat d'une collaboration entre toutes les forces du pays, ce qui en fait une réforme populaire (I). Cependant, elle ne sera une réussite qu'à condition d'aboutir (II) et de ce point de vue, l'ensemble des acteurs - ou presque - semble « jouer le jeu ».

I. - LE FRUIT D'UNE COLLABORATION ENTRE LES GOUVERNANTS ET LES GOUVERNÉS

Le secret de l'avancée et de la réussite annoncée de cette réforme : « sa popularité ». Brandie comme une des conditions de succès de la réforme, le Gouvernement Letta qui insistait sur ce point ne s'était pas trompé³. La participation intensive des citoyens à la consultation publique⁴, la retransmission des séances du Parlement à la télévision, la collaboration des forces politiques, le dépôt d'une proposition de loi d'initiative populaire (C.14, *Initiative populaire au quorum zero et plus de démocratie*) ne font que confirmer l'intérêt qui est porté à cette réforme⁵. Ce projet de loi est notamment le fruit d'une grande concertation sur internet⁶.

Et les politiques en ont bien conscience. Lors du 6^e Conseil des ministres, le 12 mars, il était convenu de communiquer le projet de révision aux différentes institutions, aux leaders politiques et aux forces sociales pour une appréciation sur le fond. Par ailleurs, le 21 juillet, alors que le texte allait être soumis au vote du Sénat, la ministre tenait ces propos : « nous soumettons aujourd'hui un texte qui est le fruit du travail de plusieurs mois ; un texte qui a encore été amélioré ces derniers mois grâce aux contributions provenant de citoyens, de professeurs, des forces

sociales et surtout du travail que nous avons réalisé ces trois derniers mois en Commission ». Les rapporteurs au Sénat et à la Chambre des députés se félicitaient également du caractère populaire de cette réforme. Ils soulignaient que les choix aujourd'hui opérés avaient reçu l'assentiment du monde académique et surtout de l'opinion publique. Ainsi, Emanuele Fiano affirmait devant la Commission des Affaires constitutionnelles qu'il s'agit d'une instruction longue (notamment avec l'ouverture de la consultation publique en ligne) mais que cela démontre par ailleurs « que les réformes ne sont pas que des exercices théoriques mais qu'elles ont également un caractère concret pour l'opinion publique et que le lien entre la politique et les citoyens peut être moins distendu lorsqu'on arrive à trouver les bons moyens de communication ».

Marquée des sceaux de l'e-démocratie, de la démocratie participative et de la célérité, cette révision de la Constitution « version 2014 » pourrait bien aboutir.

II. - UNE PROCÉDURE D'ADOPTION DE LA RÉVISION RESPECTUEUSE DU CALENDRIER

Le succès de cette révision est également lié à la célérité de travail des différents acteurs. Lors du lancement de la révision, il fallait éviter l'enlisement. Aujourd'hui, il est question d'achever rapidement le travail. Dès sa prise de fonction, le 22 février, M. Renzi nommait la ministre chargée de mener à bien la réforme. Un projet était annoncé lors du 6^e Conseil des ministres, le 12 mars. Celui-ci était approuvé lors du 10^e Conseil des ministres, le 31 mars. En moins d'un mois, la ministre M. E. Boschi avait donc établi

un projet de révision de la Constitution viable qui était alors immédiatement déposé au Sénat.

La première commission permanente (des affaires constitutionnelles) du Sénat examinait le projet S.1429 et 52 autres propositions de loi du 15 avril au 10

« Le fossé entre les institutions et les citoyens peut se creuser et devenir irrécupérable si cette réforme échoue (...) », Emanuele Fiano, député (Pd)

juillet. Le Sénat approuvait un texte, de manière globale comme cela était prévu par la loi relative au déroulement de la révision, en première délibération après un examen d'un peu moins d'un mois (du 9 juillet au 7 août). Le 8 août 2014, le projet était transmis à l'autre chambre où les travaux débutaient rapidement.

Emanuele Fiano lors de la présentation du projet, intimait à ses collègues de devoir travailler selon le même rythme qu'au Sénat : « Le fossé entre les institutions et

les citoyens peut se creuser et devenir irrécupérable si cette réforme échoue, comme cela s'est déjà produit par le passé, parce que ce serait l'énième preuve que la politique ne réussit pas à atteindre les objectifs qu'elle s'était fixés, et de surcroît dans cette période historique, la rapidité et l'efficacité des décisions sont un facteur déterminant pour sortir notre pays de la crise économique ».

Ainsi, dès le 11 septembre, la Commission des Affaires constitutionnelles de la Chambre commençait l'examen du projet C.2613 et des 31 autres propositions de loi déposées sur le même sujet. Lors d'une séance débutant à 14h25 et clôturée à 15h35, le projet était présenté par les deux rapporteurs Francesco Paolo Sisto et Emanuele Fiano. Après cette brève présentation, les travaux étaient reportés au 18 septembre. Cette seconde séance débutait à 14h15 pour terminer à 14h30. Après les discours d'E. Fiano, la séance était encore une fois reportée pour laisser le temps aux députés d'examiner les différents textes. Car, si c'est la célérité qui doit animer le travail des parlementaires, il n'est pas question de faire fi d'un examen approfondi de la réforme.

En tout état de cause, le calendrier de la réforme est respecté, dans les dix-huit mois, la viabilité du projet de révision a été confirmée, et ce malgré un changement de Gouvernement. Les

chambres travaillent dans des délais réduits de 45 jours⁷.

Contre toute attente, la révision de la Constitution pourrait être adoptée et de surcroît selon le calendrier planifié ! Associant l'ensemble des forces politiques et sociales, l'adoption de cette révision, par son déroulement si singulier, serait déjà en elle-même une révolution ! ■ **Céline Maillafet**

¹ « Discours du Président de la République du 22 mars 2013 », trad. M. BARDIN, *LLI*, mars 2013, n°2, pp. 27-28.

² V. notre article, « Révision constitutionnelle et réforme électorale version 2013 : des projets réalistes ? », *LLI*, oct. 2013, n°3, pp. 11-15.

³ *Ibid.*, p. 13.

⁴ V. M. BARDIN, « Partecipa ! L'Italie à l'heure de l'e-démocratie », *LLI*, févr. 2014, n°4, pp. 34-35. V. également www.partecipa.gov.

⁵ V. M. BAUDREZ, « La réforme constitutionnelle en Italie : entre conviction et appréhensions », *RFDC*, 2014, n°97, pp. 215-227.

⁶ Cette proposition de loi a d'abord été discutée en blog (www.quorumzeropiudemocrazia.it), en forum (<http://quorum.forumattivo.it/>), et sur facebook avec le groupe *iniziativa quorum zero e più democrazia*. Par ailleurs, la genèse de cette proposition de loi d'initiative populaire est disponible sur un site internet spécialement dédié (www.paolomichelotto.it). Notons que l'ensemble de ces informations sont mentionnées dans la proposition de loi examinée par l'Assemblée.

⁷ Voir notre article, *op. cit.*, p. 13.

■ Publications

Le plomb dans les eaux urbaines de la Rome antique vu par la géoarchéologie

Un demi-siècle après que le saturnisme fut désigné comme le responsable de la chute de l'Empire romain (Gilfillan, 1965), une salve de publications visant à réfuter cette idée mit un terme à cette théorie (Scarborough, 1984). Même si aujourd'hui le plomb n'est donc plus considéré comme le principal coupable de la décadence de la civilisation romaine, son statut dans le système de distribution de l'eau se dresse toujours comme un problème majeur de santé publique. Sur la base de carottes sédimentaires prélevées dans le port impérial de la Rome antique (*Portus*, photo ci-contre) et d'échantillons de tuyaux de plomb (fistules), les isotopes du plomb ont révélé la présence d'une forte contamination au plomb d'origine humaine dans les eaux du Tibre durant le Haut-Empire romain et le Haut Moyen. En effet, il est possible de démontrer



par cet outil que cette pollution au plomb des eaux du fleuve provient des fistules de Rome et qu'elles ont provoqué une augmentation des teneurs en plomb jusqu'à 100 fois supérieures à celles naturellement présentes dans les eaux du Tibre. Les investigations menées sur l'origine géologique des minerais de plomb constituant les canalisations soutiennent l'importance de l'exploitation des mines d'Europe occidentale durant le Haut-Empire romain. Par ailleurs, les discontinuités du signal isotopique du plomb dans les dépôts sédimentaires étudiés montrent qu'elles sont intimement liées aux principaux événements historiques ayant affecté la fin de l'Antiquité à Rome et son réseau de distribution de l'eau. **H. DELILE, J. Blichert-Toft, J.-P. Goiran, S. Keay, F. Albarède, « Lead in Ancient Rome's City Waters », *Proceedings of the National Academy of Sciences* 111, n°18: 6594-99.**

■ Union européenne

Federica Mogherini quitte le Gouvernement pour la Commission européenne

Le Gouvernement Renzi s'apprête à perdre une de ses figures les plus emblématiques puisque Federica Mogherini quitte ses fonctions de ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale pour devenir 2^e vice-présidente de la Commission européenne et Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité. Née en 1973, F. Mogherini fait montre d'un parcours politique quasiment sans échec. Diplômée de science politique, elle entre en politique en 1996 au sein des jeunes communistes (*Federazione Giovanile Comunisti Italiani*) avant de rejoindre le *Ds* (*Democratici di sinistra*) en 2001. Sous la houlette de Walter Veltroni, elle devient député en 2008, mais c'est surtout son expertise dans les relations internationales qui la propulse au premier plan : elle devient responsable des questions de politique étrangère au sein de la direction du *Ds* en 2008, et en tant que député, elle devient membre de la délégation parlementaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ainsi que membre de la délégation parlementaire de l'Assemblée parlementaire de l'UEO. Après avoir rejoint le *Pd*, elle intègre, en 2009, la direction nationale du parti en tant que responsable des affaires communautaires et internationales. Réélue député en 2013,

elle reste membre de la Commission IV (Défense) et devient membre de la Commission III (Affaires étrangères et communautaires) de la Chambre des députés. Par ailleurs, elle intègre la délégation parlementaire à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (elle préside d'ailleurs - elle est la première femme à accéder à cette fonction - cette même délégation à partir du 1^{er} août 2014).



En décembre 2013, elle intègre la nouvelle direction nationale du *Pd* et le rôle de responsable pour l'Europe avant d'être nommée, quelques semaines plus tard, ministre des Affaires étrangères du Gouvernement Renzi. Elle s'affirmera à plusieurs occasions notamment dans le soutien qu'elle souhaite que l'État italien, et plus largement l'Union européenne, apportent aux populations kurdes en Irak.

Dès juillet 2014, la presse fait état d'une volonté du Conseil européen de donner une place plus importante au grand vainqueur des élections européennes du 25 mai (*l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen*, dont les élus italiens du *Pd* comptent parmi les plus influents). Le 2 août 2014, le président du Conseil Matteo Renzi, formalise auprès de la Commission européenne (et de son président Jean-Claude Juncker) la candidature de F. Mogherini au poste de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Après consultations des partis socialistes européens qui déclarent soutenir pleinement cette candidature, le 30 août, le président du Conseil européen Herman Van Rompuy annonce la nomination du ministre italien pour un mandat de 5 ans qui débutera le 1^{er} novembre 2014. Cependant, cette nomination, plus que justifiée, conduira sans doute les observateurs les plus sceptiques à s'interroger sur l'opportunité pour M. Renzi de se séparer d'un de ses ministres les plus emblématiques dans une période où l'on reproche - déjà - au président du Conseil d'être trop présent. ■ **Michaël Bardin.**

■ Fiscalité

La notion fiscale de revenu en Italie



L'impôt sur le revenu des personnes physiques tient en Italie un rôle essentiel dans la détermination des recettes publiques, puisqu'il est versé par 50 % des contribuables. Il repose, comme en France, sur le principe de la progressivité, avec la même distinction entre le revenu brut (ensemble des revenus provenant de différentes catégories) et le revenu net (le revenu brut moins les charges). À l'inverse toutefois de la France, qui a opté pour le choix du foyer fiscal, l'Italie a privilégié le choix plus répandu de l'imposition individuelle, avec prise en compte des charges familiales.

Ce n'est cependant pas sur les éléments d'organisation que l'on a décidé de s'arrêter mais sur une notion fondamentale dont le contenu révèle plus les spécificités du système fiscal italien que

ne le ferait une description formelle de l'impôt : cette notion est celle de revenu.

Avant que ce terme aux sens multiples et divers ne devienne une notion juridique fiscale, il a dû passer par plusieurs étapes. Sa découverte progressive a conduit aujourd'hui à une définition plus précise, mais dans le cadre ferme et sans doute plus rassurant de la catégorisation.

I - LA DÉCOUVERTE PROGRESSIVE DE LA NOTION DE REVENU IMPOSABLE

L'histoire de la notion de revenu est ancienne en Italie, ayant connu diverses évolutions depuis le XIX^e siècle au gré des réformes frappant l'imposition des revenus. L'Italie a commencé par des impôts cédulaires (impositions frappant une seule catégorie de revenus), et c'est l'impôt sur le produit des actifs mobiliers (instauré par la loi n° 1831 du 14 juillet 1864), qui a permis l'émergence de la notion en droit fiscal. Le législateur

s'est borné, à l'époque, à une référence imprécise au revenu, adoptant le sens établi par le langage courant. Ce sens, inspiré des sciences économiques et du droit civil, renvoie à l'idée civiliste que le revenu est le fruit d'une source productive, en l'occurrence la terre, l'entreprise, les capitaux financiers et le travail.

Le Texte Unique n°4021 du 24 août 1877 reprenant le contenu de la loi de 1864, classe les revenus en quatre catégories : les revenus du capital, les revenus mixtes du capital et du travail, les revenus du travail et les rentes.

L'imprécision conduit à des divergences d'interprétation de la part de la jurisprudence. Certaines juridictions entendent la notion de revenu dans le sens latin « *redire* », c'est-à-dire un produit revenant régulièrement (*redire, ex eo est quod singulis annis redeat*). De son côté, la Cour de cassation de Turin - à une époque où l'Italie possède plusieurs Cours de cassation - conçoit le revenu comme un produit « perpétuel ou temporaire », rejetant l'idée d'un produit exclusivement régulier (Cass. Turin, 8 janv. 1873, *Giur. It.*, 1873).

La doctrine italienne reprend l'interprétation de la Cour de cassation de Turin, sous l'impulsion d'O. Quarta qui impose ce sens dans son œuvre. L'impôt peut couvrir de la sorte les revenus exceptionnels du type des plus-values.

La loi n° 825 du 9 octobre 1971 met un terme aux impositions cédulaires du revenu pour les remplacer par un impôt global, l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Elle est complétée par le décret n° 597 du 29 septembre 1973 qui pose, dès l'article 1^{er}, une définition de principe du revenu : l'impôt frappe « la possession de revenus, en argent ou en nature, réguliers ou occasionnels, provenant de diverses sources ». Le texte tente ainsi de donner une définition suffisamment large pour inclure, dans le sillage d'O. Quarta, les revenus exceptionnels.

Mais le caractère volontairement général de la définition provoque des difficultés d'interprétation. Les contribuables se retrouvent dans l'incertitude, ne sachant pas exactement quels sont les revenus imposables et quels sont les revenus non-imposés. Cela créé un défaut de sécurité juridique qui conduit à une énième réforme : le Texte Unique n° 917 du 22 décembre 1986. Celui-ci reprend, dans son premier article, une partie de la définition du texte de 1973 (l'impôt frappe « la possession de revenus en argent ou en nature... ») et adopte une partie innovante (« ...rentrant dans les catégories mentionnées à l'article 6 »). Suit effectivement, à l'article 6, une liste de revenus classés par catégories, six au total (revenus fonciers, revenus du capital, du travail salarié, du travail indépendant, de l'entreprise et revenus divers).

Avec cette liste, le législateur italien recherche la sécurité juridique pour le contribuable. Loin de l'imprécision du décret de 1973, il détaille les différentes catégories existantes de revenus. Mais il prend alors le risque d'omettre certaines catégories.

C'est ce que lui reproche une partie de la doctrine, estimant que le législateur a remplacé l'imposition des revenus par

l'imposition des catégories de revenus. L'élément clef est la notion de catégorie et, par suite, la notion de sources de revenus. Sur ce point, le législateur de 1986 ne s'est pas tant éloigné que cela de l'interprétation civiliste classique du revenu imposable issu d'une source productive.

II - LA NOTION DE REVENU ENFERMÉE DANS LES CATÉGORIES

Conformément à la nouvelle définition, il est nécessaire de passer par le filtre de la catégorie pour identifier un revenu imposable, en se posant cette question : ce revenu entre-t-il dans l'une des six

L'imprécision conduit à des divergences d'interprétation (...). Certaines juridictions entendent la notion de revenu dans le sens latin « *redire* », c'est-à-dire un produit revenant régulièrement (*redire, ex eo est quod singulis annis redeat*). De son côté, la Cour de cassation de Turin (...) conçoit le revenu comme un produit « perpétuel ou temporaire », rejetant l'idée d'un produit exclusivement régulier.

catégories de l'art. 6 ? Si c'est le cas, il est imposable.

Le texte de 1973 avait résolu le problème des revenus indéterminés en mentionnant à l'art. 80 l'imposition de « tout autre revenu différent de ceux qui sont expressément prévus par les dispositions du présent décret ». Le Texte Unique de 1986 n'ayant pas inclus un dispositif similaire, il s'est avéré rapidement lacunaire dans la pratique, en particulier lorsque l'Administration fiscale a tenté d'imposer des revenus illégaux.

Il est impossible d'adopter sur ce point une interprétation trop extensive des textes. La Cour constitutionnelle n'affirme-t-elle pas que l'on ne peut identifier juridiquement un revenu, au sens fiscal du terme, que s'il a été qualifié comme tel par le législateur ? (Cour const., arrêt n° 410 de 1995, à propos de l'imposition d'une indemnité d'expropriation).

Le législateur finit par intervenir. Il précise que dans les catégories énumérées à l'art. 6 du Texte Unique, il faut inclure « les produits illégaux s'ils ne peuvent être classés dans une de ces catégories » (loi n° 537 de 1993, art. 14 al. 4). Cette clarification s'avérant en réalité plutôt obscure, elle doit être complétée par une disposition interprétative en 2006, formulée en ces termes : « si les produits de source illégale ne peuvent être rattachés à l'une des catégories de revenus prévues à l'art. 6 [du Texte Unique de 1986], ils devront être taxés en tant que revenus divers » (décret n° 223 de 2005, art. 36 al. 34-*bis*).

Ces interventions sont ponctuelles, pour régler certaines difficultés rencontrées au fur et à mesure. En raison de leur formalisme, elles ne se prêtent pas à des interprétations extensives qui permettraient de résoudre toutes les difficultés. C'est ce que révèle la jurisprudence de la Cour de cassation.

Dans un arrêt de 2008, la Cour est confrontée au cas d'un élu ayant bénéficié de revenus illégaux provenant d'opérations de corruption. La question se pose de la mise à disposition de ces revenus au profit de l'élu. Le procès pénal n'a pas réussi à démontrer que l'individu avait perçu effectivement l'argent illégal. Le problème, non résolu, revient devant le juge fiscal.



Le thème de la disponibilité effective des revenus est récurrent en droit fiscal italien, comme il ressort des textes de 1973 (art. 1^{er} précité) et de 1986 (art. 1^{er} précité), les deux mentionnant la notion de possession. C'est une condition d'imposition du revenu. Mais il faut entendre cette condition dans un sens proprement fiscal, indépendamment du sens donné en droit civil où sont liées les notions de possession et de propriété (Code civil, art. 1140 al. 1 : « la possession est le pouvoir sur la chose qui se manifeste dans une activité correspondant à l'exercice de la propriété ou d'autres droits réels »). En droit fiscal, la mise à disposition du revenu vaut possession dès lors qu'on établit un lien entre la source productive de revenu et le contribuable (suivant le raisonnement de la cause à effet : la source/cause produit le revenu/effet).

À la différence du juge pénal qui doit s'appuyer sur des preuves, et en raison de l'autonomie du droit fiscal au regard du droit pénal, le juge fiscal a la possibilité d'utiliser la présomption. Dans l'arrêt de 2008, la Cour de cassation conclut par conséquent à l'existence d'une présomption de mise à disposition des revenus illégaux au profit du contribuable (Cass., arrêt n° 12041 du 14 mai 2008).

Ces différents débats révèlent qu'en Italie comme en France, la notion fiscale de revenu a été élaborée de manière empirique, en s'émancipant progressivement des différentes influences civilistes, économistes et pénales. Elle représente la pierre angulaire sur laquelle repose l'effectivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Certes, le Texte Unique de 1986 interpose la notion de catégorie, cherchant de la sorte la sécurité juridique dans les anciens principes des impôts cédulaires. Sur ce point, il est très proche du législateur français. Malgré les difficultés interprétatives qu'il soulève, il conduit aussi et paradoxalement à une plus grande précision, dans la distinction nette entre la source (la « richesse » selon la terminologie italienne) et le revenu. Le droit fiscal se construit ainsi, par distinction, classification et émancipation, en s'articulant autour de notions aussi majeures que celle du revenu. ■ **Sylvie Schmitt.** (Pour aller plus loin : M. BEGHIN, « Alla ricerca della nozione fiscale di reddito », *Studi in onore di Enrico de Mita*, Jovene ed., Milano, 2012, pp. 85 et s. ; G. CORASANTI, *Profili tributari dei conferimenti in natura a degli apporti in società*, CEDAM 2008, pp. 10 et s. ; O. QUARTA, *Commento alla legge sull'imposta di ricchezza mobile*, Milano, 1917, pp. 129 et s.).

■ Brève

Beppe Grillo et le M5S : et maintenant un référendum pour la sortie de la zone euro



Les *Grillini* cherchent à se relancer après leur échec aux élections européennes. À l'occasion des journées *Italia 5 Stelle* des 10, 11 et 12 octobre dernier, Beppe Grillo a fait part à ses partisans de son nouveau projet. Sur la scène du *Circo Massimo* de Rome, il a lancé une pétition visant à recueillir les signatures nécessaires à la prise en compte d'une initiative législative populaire qui aurait pour finalité la tenue d'un référendum sur la sortie de l'Italie de la zone euro. Il ne compte pas s'arrêter aux 50.000 signatures nécessaires puisqu'il promet plus d'un million de signature

d'ici mai 2015. Il reste que le *M5S* risque de se retrouver face à un problème de taille puisque la Constitution interdit d'organiser un référendum en vue d'abroger un traité international... Qu'à cela ne tienne, cela ne semble pas inquiéter Beppe Grillo qui affirme « nous soumettrons cette question au parlement, et cette fois-ci, grâce à nos 150 législateurs [les élus du *M5S* au Parlement italien], ils seront obligés de nous parler ». En dehors d'une campagne de communication, somme toute assez classique pour ce mouvement, il semble totalement improbable qu'une telle initiative aboutisse. ■ **Michaël Bardin.**

crédits photos : (p.1) quirinale.it / (p.3) senato.it / (p.5) Manolo Fucecchi (il Misfatto) / (p.7) CherryX / (p.8) A. Alfano (European People's Party - Flickr) ; R. Garofoli (Michele Mezzina) / (p.10) slideshare.net (Palazzo Chigi) / (p.11) cortecostituzionale.it / (p.12) Giorgio Perottino / (p.13) D. De Pretis (Gianni Zotta) ; N. Zanon (i.res.24o.it) / (p.14) Miglio / (p.16) G. Meloni (fratelliditaliabenevento.blogspot.fr) ; S.Chiamparino (MITO SettembreMusica - Lepido) / (p.17) ANMA (agenparl.com) ; associazionecarrozzeriprovinciagenova.it / (p.18) ANSA / (p.19) passodopopasso.it / (p.21) AP / (p.23) cnelit / (p.25) formiche.net / (p.26) aicon.it / (p.27) lavoro (fanpage.it) ; la buona scuola (passodopopasso.it) / (p.28) LaPresse. / (p.29) Simon Keay - Portus Project / (p.30) F. Mogherini (The Official CTBTO Photostream) ; arahan (Fotolia) / (p.32) <http://www.beppegriilo.it>.

LA LETTRE D'ITALIE

Dei D. di politica italiana

REVUE CRÉÉE EN 2012

SOUS L'ÉGIDE DU
CENTRE DE DROIT ET DE
POLITIQUE COMPARÉS
JEAN-CLAUDE ESCARRAS

(UMR-CNRS 7318 DICE)

Directeur de la rédaction :

Michaël Bardin

Équipe de rédaction :

Michaël Bardin

Maryse Baudrez

Massimo Cavino

Tatiana Disperati

Céline Maillafet

Paolo Passaglia

Laurent Pennec

Sylvie Schmitt

Catherine Tzutzuiano

Contact rédaction :

contact.lalettreditalie@gmail.com

ISSN électronique : 2264-1726

ISSN : 2267-1455

Dépôt légal : 4^e trimestre 2014

Dépôt INPI : 3777108

Tous les numéros de *La Lettre d'Italie*
sont disponibles sur :

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